

Universidad Nacional Autónoma de México



Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Los derechos de los niños y las políticas sociales de
infancia en México

Job Adrián Luna Díaz

T E S I S

Que para obtener el título de
Licenciado en Sociología

Asesor:

Dra. Alicia Ziccardi Contigiani

Ciudad Universitaria, abril 2009



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Dedicatoria:

Dedico esta tesis a mis padres y hermanos porque me han enseñado que el esfuerzo y la dedicación en los proyectos importantes de la vida es siempre gratificante. Su ejemplo y apoyo han sido centrales para conseguir esta meta importante en mi vida.

Agradecimientos:

A mi abuela Licha por su cariño y por transmitirme su pasión por la vida y a mis tíos Ana, Chela, Rayo y René porque siempre han estado ahí, apoyándome cuando es necesario.

A la memoria de mi abuelo René y mi tía Zita.

A mi primo Charlie, porque más que primo es como un hermano con el que he compartido muchas alegrías y momentos importantes.

A la familia Luna Gamboa por su cariño, respeto y apoyo.

A mis amigos Christian y Johaan, por su amistad sincera y porque para mi son un ejemplo de constancia y dedicación.

A mis amigos Mildreth, León y Diana porque hemos disfrutado de buenos momentos y realmente valoro su amistad.

A la Dra. Alicia Ziccardi, una gran investigadora a la que le he aprendido muchas cosas, tanto en el terreno profesional como en el personal, su ayuda en la elaboración de esta tesis fue fundamental.

A Juan Estrella porque más que mi profesor lo considero como mi amigo, sus observaciones y comentarios enriquecieron este trabajo.

A José Antonio Castillo por su apoyo a lo largo de la carrera y particularmente para la elaboración de este trabajo.

A la Mtra. Beatriz Zabala, a la Dra. Muñozcano y a la Dra. Mónica González por sus observaciones, sugerencias y opiniones que sin duda enriquecieron este trabajo.

A la Dra. Gloria Ramírez por sus enseñanzas sobre derechos humanos y derechos de la infancia.

Finalmente a los niños mexicanos, especialmente a aquellos que viven en condiciones de marginación y vulnerabilidad porque la construcción de una sociedad más justa, libre y democrática comienza transformando su realidad.

INDICE

Introducción	6
I.- La evolución de los derechos de la infancia y la <i>Convención sobre los Derechos del Niño</i>	12
1.1 Procesos socio-jurídicos de exclusión de la infancia.....	12
1.2 Breve historia de los derechos de la niñez.....	15
1.2.1 La <i>Declaración de Ginebra</i> de 1924	15
1.2.2 La <i>Declaración de Oportunidades para el niño</i> de 1942	17
1.2.3 La <i>Declaración de los Derechos del niño</i> de 1959	18
1.2.4 La <i>Convención sobre los Derechos del Niño</i> de 1989	22
1.2.5 La <i>Cumbre Mundial en favor de la infancia</i> de 1990.....	26
1.2.6 La <i>Sesión Especial en favor de la infancia</i> de 2002.....	27
II.- Límites y alcances en la construcción de ciudadanía en la infancia mexicana	28
2.1 Inclusión social y derechos humanos.....	28
2.2 Ciudadanía y derechos humanos.....	30
2.3 La importancia de la autonomía individual en la infancia.....	36
2.4 <i>La Convención sobre los Derechos del Niño</i> y la construcción de ciudadanía en la infancia.....	44
2.5 Los derechos de ciudadanía en la infancia mexicana.....	48
2.6 La consolidación de la democracia en México y los derechos de la niñez....	51
III.- La situación de los derechos de la niñez en México. Algunos indicadores.....	57
3.1 Indicadores a nivel nacional.....	57
3.1.1 Derecho a una vida libre de violencia.....	59
3.1.2 Derecho a la Salud.....	61
3.1.3 Derecho a la Educación.....	67
3.1.4 Niños en situación de riesgo.....	74
IV.- Las políticas sociales de infancia en México.....	77
4.1 El contexto.....	77
4.2 Las políticas sociales en México en el contexto de la globalización.....	84
4.3 Los cambios en los modelos de familia.....	92
4.4 Las políticas sociales de infancia.....	100
4.4.1 Las políticas sociales de infancia en México. El papel del gobierno en la protección de los derechos de la niñez	106

V.- La situación de los derechos de la niñez en el Distrito Federal.....	114
5.1 Marco Jurídico.....	115
5.2 Niños en situación de calle.....	118
5.3 Trabajo Infantil.....	120
5.4 Derecho a la Educación.....	122
5.5 Derecho a la Salud.....	123
5.6 Las Políticas Sociales de Infancia en el Distrito Federal.....	125
VI.- Conclusiones.....	129

Bibliografía

Introducción

"Solo a través del respeto y el fomento de la dignidad humana, materializado en derechos humanos exigibles y por el establecimiento de Estados democráticos, sociales y de derechos, podremos asegurar el desarrollo y la paz en el mundo. Los niños y las niñas son un buen pretexto para comenzar"

Marvin Rabanales

Muchas veces se ha dicho que los niños¹ son el futuro de una sociedad, se les ha concebido como un capital humano en potencia. La afirmación anterior es cierta, no menos cierta es que también son el presente.

Solo hasta tiempos recientes los niños han ganado autonomía y protagonismo social, independientemente de las representaciones sociales que los adultos tengan sobre ellos. La lucha por el reconocimiento de sus derechos se dio en el marco de la lucha por la reivindicación de los derechos humanos en general, y de grupos sociales como las mujeres, los indígenas, etcétera, en particular.

El siglo XX se caracterizó por ser un siglo de gran importancia para la consolidación del discurso de los derechos humanos. A raíz del gran trauma social que significó la Segunda Guerra Mundial, surgen documentos como la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, que marca la pauta para que a nivel mundial se generalice el discurso y la lucha por los derechos humanos.

Empiezan a proliferar tratados internacionales, así como movimientos sociales que buscan su reconocimiento, como el movimiento por los derechos civiles de los negros en Estados Unidos y por los derechos de las mujeres a nivel mundial durante la década de los sesenta.

El movimiento feminista de cierta forma abrió el camino para la emergencia de los derechos de la infancia, ya que uno de sus objetivos fue democratizar el

¹ En este trabajo utilizaremos el término niño, para referirnos a los niños, niñas y adolescentes para ahorrar espacio, más adelante daremos una definición de niño.

ámbito familiar, construir relaciones más horizontales al interior de la familia, situación de la que sin duda se beneficiaron, los niños. Asimismo tanto los discursos y movimientos sociales a favor de las mujeres y de la infancia buscan empoderarlos para que tengan mayor participación social.

En relación a la infancia, es en 1989 cuando se da un gran salto con el surgimiento de la *Convención sobre los Derechos del Niño* (CDN), ya que es un documento vanguardista en relación a la protección de sus derechos, es el primer documento que los contempla de manera integral, que estipula un derecho tan importantes como son el derecho a participar en la sociedad y a ser escuchados. México fue de los primeros países latinoamericanos en firmar esta Convención.

El principal objetivo de esta investigación es realizar un análisis sociológico de los derechos de la niñez mexicana a la luz de dicha ratificación. Desde luego significó un paso importante, lo cierto es que es necesario analizar el contexto social en el que México firma dicho tratado, si existen las condiciones sociales, culturales, políticas, económicas, etc, para su implementación en políticas y programas sociales que permitan mejorar las condiciones de vida de la infancia.

Es importante decir que el discurso de los derechos humanos ha recibido fuertes críticas por su carácter universal-abstracto, en el sentido de no tomar en cuenta las diferencias culturales de las sociedades. En reiteradas ocasiones se le ha concebido como un discurso autoritario, sin embargo pensamos que define claramente aspectos básicos de la dignidad humana, derechos fundamentales que cualquier persona debe tener independientemente de la cultura o país al que pertenezca.

Lo cierto es que para que realmente tengan un impacto importante se deben tener en cuenta estas diferencias, armonizar lo nacional con lo mundial, lo local con lo global, en torno al bienestar del individuo mismo. Es importante resaltar

que las transformaciones que están ocurriendo en la sociedad contemporánea permiten hablar del individuo como elemento central de la vida social (Bajoit, 2008).

“Los condicionamientos sociales, en todos los campos de la vida social, ya no son tan directos, automáticos, coercitivos, asertivos y exigentes como lo eran antes. Dicho de otra manera, las estructuras preexistentes (las maneras instituidas de pensar, de decir y de hacer, interiorizadas por la socialización) determinan hoy menos mecánicamente que en el pasado, las conductas de la gente” (Bajoit, *idem*, págs. 14-15).

Los nuevos movimientos sociales se enfocan a cambiar la vida concreta de los individuos, lo importante ahora es que éstos tengan la posibilidad de llevar a cabo el proyecto de vida que elijan. Las referencias a movimientos y sujetos trascendentales ha entrado en crisis, “lo que interesa es ser parte de un proyecto en donde cada quien pueda discutir su propio destino. En esa medida el problema de estos movimientos no se da en los términos de un movimiento trascendental, donde hay una voluntad que se expresa por debajo de algo, sino en el fondo el problema es el reconocimiento de esa identidad” (Castañeda, 1997, pág. 58).

Para que los individuos tengan la posibilidad de tomar decisiones en torno al proyecto de vida que quieren seguir, es necesario que tengan un mínimo de autonomía, de libertad para tomar las decisiones que afectan su vida. De tal forma, participan desde la autonomía en los ámbitos de la vida social.

Cabe señalar que no todos los individuos gozan de esa autonomía, a los niños a lo largo de los años se les había mantenido en una situación de dependencia absoluta de las decisiones que en su nombre tomaban los adultos.

Es cierto que los niños requieren de protección, sobre todo los pequeños ya que forman parte de los grupos vulnerables de la sociedad, sin embargo esto no quiere decir que no tengan el derecho a participar en la sociedad, a ser

escuchados, a la educación, salud, etc. En suma a todos los derechos que cualquier ser humano por el simple hecho de ser persona libre y autónoma tiene.

En este sentido surgen preguntas importantes como ¿hasta que punto esta protección no se convierte en manipulación? y ¿hasta que punto existen condiciones sociales para que ejerzan sus derechos de manera integral?

La hipótesis que guía esta investigación es que en México no existen condiciones socio-económicas y culturales que permitan a los niños ejercer sus derechos de manera integral, a pesar del proceso de democratización por el que atraviesa el país, (el cual es sin duda un avance significativo que permitirá crear estas condiciones) y de la ratificación por parte del Estado de la CDN. En este sentido lo(a)s niño(a)s mexicano(a)s no tienen la posibilidad de acceder a la condición de ciudadanía, entendida como la posibilidad de ejercer de manera plena sus derechos humanos.²

Es a partir del surgimiento de la CDN que se les otorga la posibilidad de ser considerados como sujetos sociales de derechos, como ciudadanos y la responsabilidad al Estado de garantizarlos a título individual.

La CDN asimila a los niños como sujetos y como actores sociales, como sujetos sociales de derechos porque son titulares de derechos, no objetos de derecho, tienen derechos individuales como cualquier otra persona y actores sociales porque son miembros activos de su comunidad. Guy Bajoit señala que los individuos “tendrían que ser más *actores* en sus relaciones con los otros, más *sujetos* en sus relaciones con ellos mismos y, por lo mismo más como *individuos* singulares, y no ya como individuos uniformizados por sus posiciones sociales. En suma los individuos tendrían que ser “ISA”: individuos-sujetos-actores” (Bajoit, *op. cit.*, pág. 15). Sostenemos que dicho esquema se

² Más adelante ahondaremos en el concepto de ciudadanía y en la construcción de la ciudadanía infantil.

puede utilizar para analizar la situación de la infancia, para considerarlos como sujetos hay que respetar su autonomía, para partiendo de esto, ampliar sus campos de acción dentro de la vida social.³

De lo que hablamos es de la construcción de ciudadanía en la infancia, la CDN permite esta consideración por dos aspectos: asimila la participación de los niños como un derecho y tiene una visión integral de sus derechos. Hablamos del ejercicio de otro tipo de ciudadanía, diferente a la de los adultos, pero no menos valiosa e importante. En este trabajo problematizaremos el concepto de ciudadanía infantil, contextualizándolo en la realidad social, cultural, económica y política de México.

Por otro lado, también daremos cuenta de la situación actual de las condiciones de vida de la niñez mexicana, a partir del análisis de indicadores clave, en temas como el derecho a la salud, educación, grupos vulnerables, etc.

Nuestra idea es ofrecer un panorama general, no pretendemos hacer un análisis exhaustivo basado en indicadores, simplemente fortalecer mediante éstos los argumentos planteados. En este sentido, un argumento importante que planteamos es la necesidad de vincular el desarrollo nacional con el bienestar de la infancia.

Otra hipótesis de esta tesis es que el proceso de globalización y la puesta en marcha de políticas económicas neoliberales han agudizado la exclusión social de los grupos vulnerables de la sociedad, entre ellos los niños de las clases populares. Esto ha obligado a que en las políticas sociales de atención a la pobreza se incorporen becas y atención a la salud para niñas y niños, tanto a nivel federal como de la Ciudad de México. No obstante, estas políticas y programas sociales son insuficientes para atender el conjunto de

³ A lo largo de este trabajo vamos a utilizar los términos sujetos y actores sociales en relación a los niños siguiendo este esquema.

responsabilidades sociales que ha asumido el Estado mexicano al ratificar la CDN.

También observaremos si existe una agenda de infancia en México y la institución o instituciones encargadas de coordinar las políticas y programas sociales de infancia, tanto a nivel nacional como en el Distrito Federal.

Por otra parte es importante señalar que el tema de la sociología de la infancia es reciente. Es a partir de la década de los ochenta del siglo XX que empieza a consolidarse a nivel internacional dicha línea de investigación y en nuestro país hay pocas investigaciones al respecto. La infancia había sido estudiada desde otras disciplinas como la pedagogía y la medicina, no desde la sociología, creemos que es necesario consolidar esta línea de investigación, es por eso, entre otras cosas que es de nuestro interés profesional.

I.- La evolución de los derechos de la infancia y la *Convención sobre los Derechos del Niño*

En este capítulo nos proponemos hacer un breve análisis de la evolución de los derechos de los niños y niñas tomando en cuenta como surgen y se legitiman las leyes en la sociedad.

1.1 Procesos socio-jurídicos de exclusión de la infancia

Es hasta hace poco que se empiezan a reconocer los derechos de la niñez en el ámbito internacional. Una de las causas fundamentales para que este proceso haya sido así de lento es la incapacidad de éstos para poder luchar por su reconocimiento y garantía, entre otras tantas, como la falta de voluntad política de los Estados.

Podemos observar a lo largo de la historia, que es gracias a estas luchas, que se han logrado avances significativos en la defensa de los derechos humanos, ejemplos hay muchos: el movimiento por los derechos civiles de los negros en Estados Unidos encabezado por Martín Luther King y Malcolm X en la década de los sesenta, el movimiento feminista, los movimientos obreros, etc. “Un derecho es siempre el resultado de una relación de fuerzas. Los pueblos adquieren por la lucha el derecho a la autodeterminación; los trabajadores adquirieron por su lucha el derecho a la huelga, a formar sindicatos; las mujeres el derecho al voto”. (Ramírez, 1997, pág. 1).

Es decir, grupos sociales toman conciencia de su situación desfavorable y actúan en consecuencia, enfrentándose a toda una estructura social; es así como se logra el cambio social y el reconocimiento de los derechos humanos. Es inherente a la naturaleza del ser humano no estar conforme y buscar mejores condiciones de vida.

Si un derecho es siempre el resultado de una relación de fuerzas, en el caso de los derechos de la infancia nos encontramos con una situación sui géneris.

Lo que queremos señalar es que hay grupos más susceptibles de violaciones a sus derechos humanos: indígenas, mujeres, niños, etc.

Michel Foucault (1992), señala que las relaciones de poder no se acaban, los obreros ejercen poder con sus hijos, los maestros con los alumnos, etc, todos de alguna forma ejercemos poder. Lo importante es saber en que esfera dentro de las relaciones de poder nos encontramos, para tratar de establecer relaciones cada vez más horizontales.

En una sociedad como la mexicana las mujeres indígenas, por ejemplo, se encuentran en una situación social muy desfavorable. En el caso de los niños, como lo señalamos arriba, no tienen las condiciones sociales para luchar por sus derechos, lo que los hace doblemente dependientes a las injusticias sociales.

Si para otros grupos sociales, es siempre difícil esta lucha, para los niños es aún más, en tanto dependen de un mayor para hacer valer sus derechos. “El niño y la niña pertenecen a las categorías más vulnerables de la población, a aquellos que no pueden demandar sus derechos y mucho menos hacerlos valer porque, por definición se les considera como menores.” (Ramírez, 1997, pág. 1).

En este capítulo nos interesa hablar de manera breve, y para ubicarnos conceptualmente, de cómo surgen las normas en las sociedad, de la relación de las nociones de exclusión y conflicto en esta construcción de los marcos jurídicos, para después hacer un breve recorrido de los derechos de la infancia ubicando su situación social dentro de este panorama.

Es importante señalar, que en las sociedades modernas occidentales, el derecho es factor determinante en la organización de las relaciones sociales. “Occidente nunca tuvo otro sistema de representación, de formulación y de análisis del poder que no fuera el sistema de derecho, el sistema de la ley” (Foucault, 1992, pág.12).

Max Weber afirma que las sociedades modernas occidentales se caracterizan por una creciente racionalización y burocratización, esta estructura burocratizada exige un cumplimiento más efectivo de las leyes. El mismo Weber señala que el sistema político occidental, se caracteriza por un tipo de dominio racional. “Es racional el dominio basado en la creencia en la legalidad de las normas, así como en la legalidad de los títulos de quienes ejercen dominio”. (citado en Aron, 1996, pág. 292).

Entonces, las sociedades modernas se caracterizan más por sistemas legales racionales, es decir por un dominio racional más que tradicional.⁴

Ahora bien, cabría preguntarse si el surgimiento de las normas se caracteriza por el conflicto de intereses entre los grupos sociales, o más bien por el consenso social, es decir, hasta qué punto las sociedades las determina el conflicto o el consenso social.

Evidentemente, hay posturas teóricas que se inclinan de un lado y del otro. Para Max Weber, “las sociedades están formadas por tantas luchas como acuerdos” (Aron, 1996, pág. 288). Así mismo, Alicia González señala que: “en los grupos humanos, la norma no tiene consenso social sino particular; y en el mejor de los casos es producto de una mayoría y nunca de la totalidad social”. (González, s/año, pág. 2).

El conflicto, así como el consenso son partes fundamentales de la construcción de normas y características esenciales de las sociedades.

“Al seleccionarse las reglas de la inclusión, se genera como contrapartida la “violencia”, contra aquellos individuos no susceptibles de ser incluidos y para quienes no existen otras alternativas de comportamiento. Bajo estos parámetros, la norma se crea para reprimir a los no conformes, a los que quedan excluidos”. (González, *idem*, pág. 2).

Los niños, como otros grupos sociales; sufren exclusión, están en busca del reconocimiento de sus derechos. Gloria Ramírez dice al respecto que, “el niño y la

⁴ Es importante señalar que la noción de racional en Weber tiene que ver con una relación medios-fines y no con un carácter ético, también señalar que si bien el dominio racional caracteriza a las sociedades occidentales, ningún sistema político es absolutamente racional, tradicional o afectivo, la realidad es más compleja, implica una mezcla de estos tres tipos ideales.

niña, seres a proteger, desde el punto de vista de la sociedad, no tienen en realidad posibilidad de escoger. Deben consentir a la protección, tal y como lo establecen las normas. La única alternativa que se les plantea es la de someterse. En esta perspectiva, los derechos de los niños y las niñas aparecen más como obligaciones impuestas por la sociedad que como posibilidad de ser actores de sus propios destinos". (Ramírez, 1997, pág. 2). Quizá por esto el reconocimiento a sus derechos ha sido un largo proceso, pero no podemos dejar de mencionar que ha habido avances que se han plasmado en documentos importantes como la *Convención sobre los Derechos del Niño*.

1.2 Breve Historia de los derechos de la niñez

1.2.1 La Declaración de Ginebra de 1924

Fue en 1924, con la aceptación por parte de la Sociedad de Naciones de la *Declaración de Ginebra* que empiezan a rendir frutos los esfuerzos encaminados a reconocer los derechos de los niños en documentos internacionales; la redacción fue hecha por la pedagoga inglesa Englantine Jebb, el 26 de diciembre de 1924 se aprobó con el nombre de *Declaración o Carta de Ginebra*.⁵

Esta Declaración está constituida por cinco puntos y un breve Preámbulo:

“Por la presente Declaración de los Derechos del Niño llamada Declaración de Ginebra, los hombres y mujeres de todas las naciones reconocen que la humanidad debe dar al niño lo mejor de sí misma, y afirman sus deberes sin excepción de raza, nacionalidad y creencia:

- 1.-El niño debe gozar de condiciones para desarrollarse de manera normal, material y espiritual.

⁵ Naturalmente hubo antecedentes, entre ellos en 1912 en Bruselas, se celebró el primer Congreso sobre: “Los problemas de la alimentación de la niñez”, pero no tuvieron el impacto de este documento. La importancia radica en que toma en cuenta el interés que para cualquier sociedad debe tener el niño.

- 2.-El niño que tiene hambre debe ser alimentado; el niño enfermo debe ser asistido; el niño retrasado debe ser estimulado; el niño descarriado debe ser devuelto a casa; el niño huérfano y el abandonado deben ser corregidos y socorridos.
- 3.-El niño debe ser el primero en recibir socorros en tiempos de peligro.
- 4.-El niño debe tener la oportunidad de ganarse la vida y debe ser protegido de cualquier explotación.
- 5.-El niño debe ser educado con la conciencia de que sus mejores cualidades habrán de ser expuestas al servicio de sus hermanos.” (Bernstorff, 1996, pág. 56)

Podemos observar el “interés superior del niño”, que se refiere a que el niño por sus características biológicas recibirá protección especial de la sociedad, fundamentalmente en el punto tres. Así como también que esta Declaración toma en cuenta el reconocimiento de derechos sociales, económicos y culturales, haciendo hincapié en la protección de la explotación y en la educación como posibilitadora del desenvolvimiento de las capacidades de los niños. Si bien se trata de un documento demasiado general, establece temas que van a servir de base a otros documentos importantes relacionados con la protección de la infancia. Pero es importante señalar que el documento no tuvo un carácter vinculatorio para quienes lo signaron.⁶

Por otra parte, como en el caso de cualquier grupo social, los derechos de la niñez forman parte también de los derechos humanos en general, derechos establecidos en documentos como la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* se aplican a la infancia. Es decir hay una interrelación necesaria entre documentos de protección de los derechos humanos y documentos de protección a la infancia. Los derechos de los niños no son derechos especiales, sino específicos que cualquier grupo social tiene, la noción de universalidad de los derechos humanos tan importante en su defensa y promoción, no está reñida con los derechos particulares que deben tener los hombres en relación a su raza, religión, edad, etc.

⁶ Conviene ofrecer definiciones de los términos jurídicos empleados para entender a que nos referimos con carácter vinculatorio. “Las Declaraciones, son afirmaciones de principios generales aceptados por los gobiernos y de alguna manera han sido trabajadas como instrumentos internacionales (...). Las Declaraciones no tienen valor coercitivo, sino su función es solamente de recomendaciones posibles de acatar. Convención: etimología latina conventio, onis. Ajuste y concierto entre dos o más personas. La Convención puede o no ser jurídica, según que su materia y sus fines se encuentren o no comprendidos dentro de la órbita del Derecho. Los acuerdos de amistad y cortesía, y los llamados compromisos de sociedad serían Convenciones, más quedan fuera del Derecho (...). La Convención representa el imperio de la voluntad humana y en la medida en que las relaciones de Derecho dependen de ella, la Convención sirve para moldearlas, extinguirlas o originarlas” (citado en Bernstorff, 1996, págs. 49 y 50). Las Convenciones tienen carácter vinculatorio, o coercitivo, obligan a los Estados que las ratifican a cumplir lo establecido en éstas. En el caso de los derechos de la infancia existe la Convención sobre los derechos del niño, la cual analizaremos más adelante.

Es importante señalar que esta Declaración se convertiría en la *Carta de la Unión Internacional de Protección a la Infancia* (UIFE), surgida en 1946 y que más tarde sirvió de fundamento jurídico internacional para la creación del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia UNICEF.

1.2.2 La Declaración de Oportunidades para el Niño de 1942

En 1942 se elaboró *la Declaración de oportunidades para el Niño*, que aporta elementos que no se habían tomado en cuenta. Los temas tratados son: vida familiar, salud, educación, responsabilidad, horas libres, y las actividades en general. Surge como resultado del VIII Congreso celebrado en Washington D.C. del 2 al 9 de mayo de 1942.

Esta Declaración contiene los siguientes puntos:

“1.- Oportunidad para que cada niño pueda crecer rodeado del cariño y la disciplina indulgente de la vida familiar. Para realizar lo anterior, se declara que todo menor debe vivir en familia con un nivel estable adecuado y con una situación económica estable, de tal manera que el Estado asegure que quien esté desprovisto de hogar, sea colocado en otra familia o cuando menos en un asilo. A los padres indigentes debe proporcionárseles un subsidio o pensión sin separarlos de sus hijos.

2.- Oportunidad para que cada niño pueda obtener los elementos esenciales de una vida sana y correcta: alimento nutritivo, recreo saludable, suficiente descanso y pueda apreciar lo que vale el desarrollo físico, emocional e intelectual, no sólo para su beneficio personal sino también para el de cuantos lo rodean. Se declara que desde el nacimiento, debe dársele alimentación adecuada, vigilancia y asistencia médica y psicológica, recreación expertamente dirigida, descanso reparador, orientación para la vida colectiva con el objeto de realizar el contenido anterior.

3.- Oportunidad para que cada niño pueda determinar cuales son sus aptitudes especiales y pueda recibir la educación mental, física, espiritual durante los años que sean necesarios para desarrollarse plenamente. Al efecto declara que se debe proveer de educación de acuerdo con la edad y la capacidad mental, orientar la vocación y organizar la educación intelectual, física, espiritual y cultural, durante los años necesarios para lograr su madurez y el aprovechamiento pleno de cualidades y aptitudes.

4.- Oportunidad para que cada niño aprenda a asumir responsabilidad. Por lo tanto, debe enseñarse al niño a dominarse y conducirse en la vida, hacer que la ley fije una edad mínima para trabajar con remuneración, limitar el trabajo a seis horas como máximo y con registro obligatorio de los empleados menores de 16 años.

5.-Oportunidad para que cada niño pueda hacer uso de sus facultades creadoras durante parte de sus horas libres, para aprender y practicar lo que se ajuste con sus aptitudes y así dedicarse a las actividades de su elección, tanto individuales como sociales, lo que implica descubrir sus vocaciones e impulsarlas para que se desarrollen.

6.- Oportunidad para que todo niño pueda tener parte en las actividades que convierten las materias primas de la vida humana en creaciones de utilidad o de belleza; como artista o artesano; como trabajador en el campo, en la mina, en el taller o en la fábrica; como miembro de las instituciones organizadas para el mejoramiento social, como hombre de letras, hombre de ciencia o guía espiritual.” (Bernstorff, 1996, pág. 64).

Nuevamente, en esta Declaración se pone de manifiesto el “interés superior del niño”, hay innovaciones interesantes como la preocupación sobre la inserción armoniosa del niño en la sociedad, enseñándole el valor de la responsabilidad social.

Otro elemento nuevo es que toma en cuenta las horas libres; la Declaración hace hincapié en que los niños deben tener derecho al descanso y a ocupar su tiempo libre en descubrir sus capacidades y desarrollarlas. También se especifica una edad mínima para el trabajo, así como un tiempo máximo de 6 horas, con una remuneración justa.

Esta Declaración toma en cuenta la responsabilidad del Estado y la familia en la protección de la infancia, vincula al niño con la sociedad, estableciendo algunos principios necesarios para su incorporación a la vida social de manera armoniosa y posibilitando el desarrollo de sus capacidades. A pesar de estos importantes avances, este documento no tiene la trascendencia internacional, ni la especificidad que tiene la Convención, como más adelante veremos.

1.2.3 La Declaración de los Derechos del Niño de 1959

En la década de los cincuenta del siglo XX se dio otro salto importante en la evolución de los derechos de los niños, ya que el 20 de noviembre de 1959 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la *Declaración de los Derechos del Niño*, la cual contiene un Preámbulo y diez principios, esta tiene como base la *Declaración de Ginebra*.

En el preámbulo se afirmaba que:

“El niño, por su falta de madurez física y mental necesita de protección y cuidados especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento, la humanidad debe brindarle lo mejor de sí, para que tenga una infancia feliz y goce de sus libertades y derechos expresados en la declaración, para el bien del niño y de la sociedad.”

Los diez principios son los siguientes:

“1.- El niño disfrutará de todos los derechos enunciados en la presente Declaración. Estos derechos serán reconocidos a todos los niños sin excepción alguna, sin distinción o discriminación de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional o social, fortuna, nacimiento, u otra situación, ya sea del niño o de la familia.

2.- El niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios dispensados por la ley y otros medios, para que pueda desarrollarse física, intelectual, moral, espiritual y socialmente de manera saludable y normal, en condiciones de libertad y dignidad. Al adoptar leyes con este fin, el interés superior del niño será la consideración determinante.

3.- El niño tiene derecho desde su nacimiento a un nombre y a una nacionalidad.

4.- El niño debe gozar de los beneficios de la seguridad social. Debe poder crecer y desarrollarse en buena salud; con este fin deberán proporcionarse tanto a él como a su madre una existencia y protección especiales, en particular cuidados prenatales adecuados. El niño tiene derecho a disfrutar de alimentación, vivienda, recreos y asistencia médica adecuados.

5.- El niño física, mental y socialmente perjudicado debe recibir el tratamiento, la educación y los cuidados especiales que requiere su estado o situación.

6.- El niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad necesita amor y comprensión. Siempre que sea posible, deberá crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres y, en todo caso, en un ambiente de afecto y de seguridad moral y material; salvo circunstancias excepcionales, el niño de corta edad no deberá ser separado de su madre.

La sociedad y las autoridades públicas tienen la obligación de cuidar especialmente los niños sin familia o que carecen de medios adecuados de subsistencia. Conviene conceder a las familias numerosas, subsidios estatales o de otra índole para el mantenimiento de sus hijos.

7.- El niño tiene derecho a recibir una educación que será gratuita y obligatoria por lo menos en las etapas elementales. Tiene que beneficiarse de una educación que favorezca su cultura general y le permita, en condiciones de igualdad de oportunidades desarrollar sus facultades, su juicio personal y sus sentidos de la responsabilidad moral y social, así como llegar a ser un miembro útil a la sociedad. El interés superior del niño debe ser el principio rector de quienes tienen la responsabilidad de su educación y orientación; dicha responsabilidad incumbe en primer lugar a sus padres.

8.- El niño en todas las circunstancias, debe ser entre los primeros en recibir protección y socorro.

9.- El niño debe ser protegido contra toda forma de negligencia, crueldad y explotación. No será objeto de ningún tipo de trata. No deberá permitirse al niño trabajar antes de una edad mínima adecuada en ningún caso, se le obligará o permitirá que se dedique a una ocupación o empleo que pueda perjudicar su salud o su educación, u obstaculizar su desarrollo físico, mental o moral.

10.- El niño debe ser protegido contra las prácticas, que puedan fomentar la discriminación racial, religiosa, o de cualquier otra índole. Debe ser educado en espíritu de comprensión, tolerancia, amistad entre los pueblos, paz y fraternidad universal, y con plena conciencia de que debe consagrar sus energías y aptitudes al servicio de sus semejantes.” (Bernstorff, 1996, pág. 61).

Esta Declaración es trascendente en varios sentidos, en el punto diez, toma en cuenta derechos de solidaridad entre los pueblos, introyectados en la educación de los niños. En el caso de la explotación laboral, se aborda de una forma más específica que en la *Declaración de Ginebra*. Toca el tema de la educación, estableciendo elementos importantes como el hecho de hablar de su gratuidad por lo menos hasta las etapas elementales.

Otro aspecto importante que contempla, son los derechos de los padres y las obligaciones de éstos hacia sus hijos, tomando en cuenta que la familia es el espacio idóneo de desarrollo de un niño. En ese sentido, al contemplar el bienestar del niño, es importante tomar en cuenta la familia. También es interesante observar, que esta Declaración habla no sólo de la responsabilidad de la familia, sino del Estado, en relación a la seguridad del niño y se afirma que los niños y niñas son sujetos de derechos sociales básicos, los cuales creemos serían garantizados por el modelo de Estado de bienestar. También se hace hincapié en la protección específica que deben gozar los niños huérfanos.

La relevancia de hablar de la responsabilidad conjunta del Estado, la familia y la sociedad para con los niños lleva al diseño y operatividad de políticas sociales hacia la niñez donde es necesaria esta colaboración.

También se reconoce el derecho de los niños a un nombre, estableciendo la obligación del Estado de reconocer el derecho a una identidad basada en su origen

familiar y lugar de nacimiento, lo que posteriormente daría pie a considerar el ejercicio de ciudadanía en la infancia.

Podemos observar que este documento tiene una perspectiva más integral de los derechos de los niños, tiene carácter internacional y lo ratifican mayor número de Estados, pero tampoco es vinculatorio y marca una edad límite para considerar al niño.

Por otra parte, hay una limitante en la consideración de los derechos políticos de los niños en este documento. En este sentido un derecho importante es el de libertad de expresión, ya que es de vital importancia que los niños ganen espacios de autonomía, que no se calle su voz, que no se les subestime, que sean capaces de expresar sus opiniones de toda índole, en especial las que conciernen a su propio bienestar.

Cabe mencionar que según la Organización de las Naciones Unidas la clasificación de los derechos de la infancia es la siguiente:

“Los derechos civiles: son el derecho a un nombre y una nacionalidad, protección contra la tortura, el maltrato, tratos crueles y degradantes, las circunstancias y condiciones bajo las cuales los niños pueden ser separados de sus padres o privados de su libertad.

Los derechos económicos: observar el acceso a la seguridad social, un nivel de vida digno, la protección y regulación del trabajo del niño.

Los derechos sociales: son la salud y el acceso a servicios médicos, la adopción, abuso sexual y el secuestro, el derecho de los discapacitados además de los anteriores, a cuidados especiales.

Los derechos culturales: son la educación, informarse, recreación y participación en actividades artísticas y culturales.” (Cuevas, 2002, págs. 45 y 46).

Por otro lado, las Declaraciones como la de Ginebra y la de Derechos del Niño no tienen fuerza vinculatoria, se quedan en el plano moral, a diferencia de las convenciones que sí la tienen; esto sin duda limita su real efectividad.

1.2.4 La *Convención sobre los Derechos del Niño* de 1989

El avance más significativo en la lucha por el reconocimiento de los derechos de la niñez hasta ahora, es el diseño de la *Convención sobre los Derechos del Niño* y su ratificación por parte de un gran número de países.

Es en Polonia donde surge la idea del diseño de la *Convención sobre los Derechos del Niño*, para contar con un documento que tenga fuerza vinculatoria para los Estados que la ratifiquen. En el año 1979, aprovechando el *Año Internacional del Niño* se lanza la propuesta que es acogida por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y se crea un grupo de trabajo para dicha labor. La misma cuenta con la participación de 43 países; el profesor polaco Adam Lopatka es el presidente de dicha grupo y se invita a participar a delegados de los países miembros de Naciones Unidas y a OSC.⁷

La elaboración del texto duró diez años, tiempo necesario para lograr acuerdos y llegar a un consenso por parte de los actores involucrados y es el 20 de noviembre de 1989 cuando se aprueba por Naciones Unidas. El 2 de septiembre de 1990 entra en vigor, con la ratificación de 20 naciones. En México, dicha Convención entra en vigor el 21 de octubre de 1990.

La Convención es el documento más acabado de derechos de los niños en el ámbito internacional. El artículo 1 ofrece una definición de niño, siguiendo los estándares internacionales de mayoría de edad, ya que en gran número de países las personas alcanzan la mayoría de edad cuando pueden ejercer el voto, a partir de los 18 años.

Por ello “se entiende por niño todo ser humano menor de 18 años de edad; salvo que en virtud de la ley de su país haya alcanzado antes la mayoría de edad”.

⁷ El término Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), ha sustituido al de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) “son conocidas también como el Tercer Sector al sector voluntario o llamado también solidario que no es gubernamental ni privado ya que no persigue fines de lucro. Siendo el Primer Sector, el sector público o gubernamental; el Segundo Sector el privado o empresarial y el Tercer Sector el social o civil, no gubernamental y sin fines lucrativos” (Arroyo, 2007, pág. 39).

En el artículo 2 se establece el ámbito de aplicación de esta Convención haciendo explícito que: “debe ser aplicada a cada niño sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política y el origen nacional. Garantizando también que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de las actividades, opiniones o creencias de sus padres u otros familiares.”

En el artículo 3 se especifica “el interés superior del niño” al: “asegurar al niño la protección y cuidados que sean necesarios para su bienestar. En todas las medidas que se tomen respecto de los niños, se debe considerar el interés superior del niño. También se asegurarán de que las instituciones y establecimientos encargados del cuidado del niño cumplan estos principios.”

El artículo 4 que establece los compromisos de los Estados partes de “modificar sus leyes y programas para hacer efectivos los derechos que están proclamados en esta Convención. En lo referente a alcanzar los derechos económicos, sociales y culturales; se establece la posibilidad de recurrir a la ayuda internacional de ser necesario.”

También en el artículo 5 “quedan establecidos los derechos y obligaciones de los padres, tutores o familia ampliada, para impartir al niño orientación y dirección, de acuerdo con sus costumbres; siempre y cuando se respeten los principios establecidos en la Convención.”

Los artículos 12 y 13 son centrales ya que hablan de la participación infantil y del derecho del niño a expresar sus opiniones. Artículo 12: “Los Estados partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de su edad y madurez.

Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional.”

Por su parte el artículo 13 establece que: “el niño tendrá derecho a la libertad de expresión; ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño.

El ejercicio de tal derecho podrá estar sujeto a ciertas restricciones, que serán únicamente las que la ley prevea y sean necesarias:

- a) Para el respeto de los derechos o la reputación de los demás; o
- b) Para la protección de la seguridad nacional o el orden público o para proteger la salud o la moral públicas.”

Los artículos 26 y 27 son sumamente importantes porque establecen los derechos a la seguridad social y nivel de vida, afirmándose que: “son los padres los responsables de dar al niño lo necesario; por su parte el Estado debe adoptar medidas para ayudar a los padres a hacer efectivo este derecho.”

En cuanto al derecho al juego y actividades culturales se establece que: “el niño tiene derecho al descanso, esparcimiento, juego y actividades propias de su edad. Participará en la vida cultural y artística de su país.”

También se define la explotación económica, afirmando que: “significa que alguna persona obtiene beneficios por el trabajo que realiza otra persona que esté bajo su mando.” Se norma que “las autoridades deben hacer leyes que protejan a los niños de la explotación económica y castiguen a quienes los explotan. Se fijará una edad mínima para trabajar y ciertas condiciones de trabajo.” (artículo 32).

La Convención, de alguna forma engloba los principios más significativos de los anteriores documentos internacionales relevantes sobre los derechos humanos y va más allá en la especificidad de los derechos de la niñez.

Un aspecto importante de la *Convención sobre los Derechos del Niño* es que es el primer documento vinculatorio que toma en cuenta a los niños como sujetos de derechos y como sujetos sociales, en ese sentido de cierta forma abre el debate en el plano internacional de la necesidad de considerar en los niños el ejercicio de cierto tipo de ciudadanía, que los convierta en individuos con autonomía individual y con la posibilidad de mayor participación social. En este sentido Gloria Ramírez señala que: “niños y niñas son adultos en contracción, su familia y la sociedad tienen la obligación de introducirlos al mundo, ni muy rápido, ni muy despacio, sino a su propio ritmo, pero irrevocablemente a su autonomía social” (Ramírez, 1997, pág. 12)

Otra innovación interesante de dicha Convención, es la creación de un Comité de Seguimiento que evalúa el avance y retroceso en el cumplimiento efectivo de los derechos de los niños por parte de los países que la ratificaron y los obliga a entregar un informe cinco años después de la ratificación y a partir de ésta cada dos años.

La Convención, como cualquier otro documento de derechos humanos representa la implementación de derechos básicos, en este caso enfocados hacia el bienestar de la niñez, que sería el fin último, sin embargo los medios para llevarlos a la práctica dependen de cada país en particular, dada su situación socio-cultural. En ese sentido tiende a crearse una complementariedad entre la universalidad de los derechos humanos y la particularidad socio-cultural de cada país.

En la *Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena*, de 1993, se acordó que debería alcanzarse su ratificación universal en 1995, actualmente sólo dos países no

lo han hecho: Estados Unidos y Somalia; por ello este hecho, es una sorpresa positiva en la historia de los tratados de Derechos Humanos.

1.2.5 La Cumbre Mundial en favor de la Infancia de 1990

Paralelamente al proceso de ratificación de la CDN se celebró la *Cumbre Mundial en favor de la infancia*, en Nueva York en 1990, dicha cumbre convocó a numerosos mandatarios de todo el mundo, fue una reunión de gran trascendencia tanto por la cantidad de asistentes como por los compromisos contraídos.

Sin tener el alcance en materia de protección de los de derechos de la niñez, se establecen medidas y compromisos importantes para el desarrollo de este grupo etéreo social. Las principales metas fueron:

- 1.- Reducción de la mortalidad infantil en menores de cinco años.
- 2.- Reducción de la mortalidad materna.
- 3.- Reducción de la desnutrición grave y moderada en menores de cinco años.
- 4.- Acceso universal a agua potable.
- 5.- Acceso universal a servicios de saneamiento básico.
- 6.- Acceso universal a educación básica e incremento en la tasa de terminación de educación primaria.
- 7.- Reducción de analfabetismo en adultos, atención especial a mujeres.
- 8.- Mayor protección de menores en circunstancias especialmente difíciles. (Cuevas, 2002, pág. 75).

Esta Cumbre se enfocó principalmente a garantizar los derechos sociales de la niñez pero no tomó en cuenta la visión integral que propone la CDN, en este sentido concibe derechos de sobrevivencia y protección pero no de participación y a pesar de que se propone metas importantes como las antes señaladas concibe una visión más asistencialista que de derechos.

1.2.6 La Sesión Especial en favor de la Infancia de 2002

En el año 2002 se lleva a cabo la *Sesión Especial en favor de la Infancia* en la sede de la ONU en Nueva York. La sesión tiene como objetivos completar el programa promovido por la Cumbre, promover la CDN y los derechos de la infancia a nivel internacional, así como lograr las metas del milenio establecidas en la *Declaración del Milenio* de la ONU.

Los compromisos de dicha reunión quedan plasmados en un documento titulado “Un mundo apropiado para los niños” en el que se establecen 21 metas y objetivos que se dividen en cuatro grandes líneas: la promoción de una vida sana, el acceso a una educación de calidad para todos, protección a los niños de malos tratos, explotación y violencia y lucha contra el VIH- SIDA. La trascendencia de esta sesión fue la participación de 180 naciones que aprobaron el documento anterior y que se insta a una gran variedad de actores a garantizar y promover los derechos de la niñez, incluyendo a los propios niños, familias, gobiernos locales, OSC, sector privado, medios de comunicación, etc.⁸

La Sesión Especial en Favor de la Infancia es una reunión que viene a complementar lo que se discutió en la Cumbre, con objetivos más específicos que giran en torno a los derechos sociales y de protección de la niñez pero adolece de lo mismo, de esta visión de derechos, aunque si se propone difundir la CDN.

⁸ Más adelante profundizaremos en el compromiso adquirido por parte del gobierno mexicano tanto en la Cumbre como en la Sesión a favor de la Infancia

II.- Límites y alcances de la construcción de ciudadanía en la infancia mexicana

En este capítulo, analizaremos la relación que tienen el ejercicio de la ciudadanía y los derechos humanos, para después centrarnos en la construcción de ciudadanía en la infancia mexicana para observar los límites y alcances de la misma.

2.1 Inclusión social y derechos humanos

En teoría, el ideal de las sociedades democráticas es promover la libertad dentro de una sociedad determinada. La anterior es una afirmación que se ha hecho muchas veces, sin embargo es cierta. Es evidente que de lo que más carece una sociedad autoritaria es de libertad, en el sentido más amplio de la palabra, libertad de expresión, de culto, de asociación, etc.

El siglo XX fue un siglo en el que se pusieron a prueba sistemas totalitarios que trajeron consecuencias funestas, el nazismo y el stalinismo fueron los ejemplos más claros de esta situación. Si podemos sacar una enseñanza, probablemente sea el darnos cuenta del valor de la libertad. Ahora bien, no podemos hablar de libertad en abstracto, esta se ejerce en cada acto que realizamos. El grado de libertad es equivalente al grado de autonomía que tenemos como personas, las posibilidades que tenemos para elegir el destino de nuestras vidas.

Si aceptamos la idea de que las sociedades democráticas están basadas en la promoción de la libertad, debemos señalar que el proceso de democratización de las sociedades no es algo que se dé, de una vez y para siempre. Al contrario, son procesos lentos y siempre inacabados. Lo cierto es que podemos darnos cuenta el grado de democratización de una sociedad al observar lo incluyente que es; mientras más incluyente más democrática y más libre. Cuando las mujeres tienen la posibilidad de ejercer el derecho al voto, por ejemplo, se da un gran paso en este sentido.

Al hablar de inclusión social, lo hacemos desde una perspectiva de respeto a los derechos humanos, a la dignidad de la persona, tomando en cuenta los principios de interdependencia e indivisibilidad de los mismos. Carlos Nino señala que: “si alguien se está muriendo de inanición, o se encuentra muy enfermo y privado de atención médica, o si carece de toda posibilidad de expresar sus ideas a través de los medios de prensa, el sistema democrático se vería dañado del mismo modo que lo sería si ese individuo estuviera privado de sus derechos civiles” (Nino, 1997, pág. 276).

Según lo señalado hasta ahora, lógicamente una sociedad entre más excluyente, menos democrática. “Si somos excluidos para ocupar un lugar, para obtener un bien o un servicio nos encontramos con muy pocas o casi ninguna posibilidad de elegir. Si no tenemos posibilidad de elección, podemos concluir, carecemos de posibilidades de ejercer nuestra libertad” (Dieterlen, 2008, pág. 58).

Entendemos, por consiguiente, que la exclusión social se manifiesta en la violación de uno o varios derechos a una persona o grupo social. Contrario a la exclusión, la inclusión se manifiesta en el ejercicio y disfrute de los derechos humanos, evidentemente como señalamos arriba, esto no se logra nunca de manera plena, sin embargo es importante avanzar en este sentido.

Por otro lado el concepto de ciudadanía ayuda a entender el grado de inclusión que una sociedad tiene con sus miembros. Es conocida la fórmula de Hanna Arendt que define la ciudadanía como, “el derecho a tener derechos” y de pertenecer a una comunidad organizada. Arendt señala que “los derechos ciudadanos se hallan en juego cuando la pertenencia a la comunidad en la que uno ha nacido ya no es algo corriente y la no pertenencia deja de ser una cuestión voluntaria” (Arendt, 1987, pág. 430). Es decir, las personas se ven privadas de sus derechos humanos cuando se da una situación extrema en la que se desconoce completamente su pertenencia a la comunidad donde nació. Señala que no es que se hallen privados de algún derecho específico sino justamente del derecho a tener derechos, esta situación se da normalmente en regímenes totalitarios.

Ciudadanía, democracia y derechos humanos son elementos interdependientes; entonces, un ciudadano es un sujeto de derechos, una persona autónoma que participa en la vida social de su comunidad y que se siente integrado en la misma.

A lo largo de la historia, diversos grupos sociales han vivido marginados de su comunidad: indígenas, mujeres, homosexuales, niños, etc. En el capítulo anterior, hicimos un breve recorrido por la historia de los derechos de los niños, tema de este trabajo. Señalamos algunos saltos importantes en el reconocimiento de los mismos, que se concretizaron en documentos tan importantes como la *Convención sobre los Derechos de los Niños*. Sin embargo, en los hechos, falta mucho para que se reconozca el contenido de la misma en países como México.

2.2 Ciudadanía y derechos humanos

La ciudadanía puede entenderse como la integración de los miembros de una comunidad a la vida social, política, cultural, etc, de la misma. Hay tres rasgos comunes a cualquier interpretación de ciudadanía: pertenencia (e identidad), derechos y participación (Peña, 2003, pág. 217). Estos elementos dan un status jurídico y político a quien ejerce la ciudadanía.

La noción de ciudadanía en su acepción moderna, surge con la Revolución Francesa, con la emergencia al mismo tiempo de los Estados-Nación como nueva configuración territorial que determina la pertenencia a una comunidad particular. En este sentido la ciudadanía moderna es predominantemente una ciudadanía nacional, los ciudadanos son los que reconocen los gobiernos como tales.

Es así, que muchas veces, los gobiernos se han desentendido de su obligación de garantizar los derechos básicos de diversos grupos sociales, porque no han asimilado la universalidad de los derechos humanos, al menos no en la práctica.

Existe una gran brecha entre lo formal y lo real, entre las constituciones, las leyes y la realidad que viven estos grupos, sobre todo en países pobres. Europa ha dado un paso importante en este sentido, al establecer la ciudadanía europea, y romper un poco esas trabas nacionalistas que obstaculizan el goce de los derechos, sin embargo tienen el gran problema de la inmigración africana y árabe.

“Desde la Revolución Francesa hacia acá, se ha entendido que los derechos del “hombre” se refieren a aquellos derechos inherentes a la persona humana, mientras que los derechos del ciudadano implican adicionalmente un determinado status político-jurídico que específicamente significa la capacidad plena para ejercer la titularidad activa de los derechos de la persona. Desde el punto de vista de la Revolución Francesa, todos los ciudadanos son personas, pero no todas las personas son ciudadanos. Pero además, desde mucho antes de la Revolución Francesa, sabemos que no todos los seres humanos son personas”. (García Méndez, 1998, pág.402).

Es así, que en un primer momento, solo se consideraba ciudadanos a los propietarios, estos eran los que podían ejercer a cabalidad sus derechos. Es a lo largo de la historia que diversos grupos sociales han luchado por este reconocimiento, uno de los más notables ejemplos son las mujeres, el movimiento feminista ha logrado grandes avances en ese sentido, conquistado ámbitos de participación antes reservados únicamente a los hombres.

Es por eso que el feminismo, en su acepción más abierta y constructiva, puede tomarse como ejemplo para el reconocimiento de los derechos de los niños, la perspectiva teórica de género puede aportar también muchos elementos para el estudio sociológico de la infancia.

Tanto a niños como a mujeres, durante muchos años se les había considerado dentro del ámbito privado, dentro del ámbito familiar, negándoles la participación social, no se les consideraba como sujetos sociales, ni como sujetos de derechos, esto poco a poco ha ido cambiando.

Hay muchos ejemplos de lo que podría llamarse la creciente ciudadanía de grupos sociales que antes eran prácticamente invisibles social, política y jurídicamente. El caso de la infancia es sui generis porque es un grupo que necesita protección por su condición de grupo vulnerable, pero al mismo tiempo reclaman urgentemente autonomía, libertad y participación, conjugar estos elementos a veces contradictorios en beneficio de la infancia es el gran reto.

Actualmente, el proceso de globalización ha modificado las condiciones políticas, sociales, económicas y culturales en el mundo. Los países han abierto sus fronteras en gran medida, al comercio exterior, tomando en cuenta principalmente el interés de los países “desarrollados”.

La situación de los países pobres, ha ido empeorando, se han agudizado la pobreza, la marginación y las desigualdades sociales. Ante esta situación, conviene replantear el concepto de ciudadanía, para que responda a los cambios acelerados que vive el mundo, evidentemente, no es una tarea fácil, y excede los objetivos de este trabajo.

Lo que queremos observar, de manera breve y puntual es el ejercicio de ciudadanía en estas circunstancias desde la perspectiva del respeto de los derechos humanos y analizar algunos aspectos que intervienen para que se margine a ciertos grupos sociales. Entre estos aspectos, hay que mencionar el papel del Estado. Actualmente se ha transfigurado la esfera de lo público y la función del Estado, la economía le ha ganado terreno a la política y ha usurpado algunas de sus funciones.

“Los últimos lustros han sido escenario del desplazamiento de los centros de poder fuera de la esfera política, en la cual se localiza el Estado (...) las entidades privadas, financieras, consorcios empresariales han venido a ocupar mayores espacios en las esferas de poder donde hasta hace un par de décadas ocupaba casi en su totalidad la comunidad humana a cargo del Estado” (Estrella, 2008, pág.290).

Al mismo tiempo que se han abierto las fronteras de los Estados en estos términos, se han cerrado para el libre tránsito de los individuos, para que puedan establecerse

en un lugar donde puedan acceder a un mejor nivel de vida. Se han exacerbado también sentimientos nacionalistas hacia ciertos grupos étnicos.

En regiones como América Latina se han generado procesos de exclusión muy fuertes. Ahora más que nunca conviene poner sobre la mesa de debate la idea de una ciudadanía universal, acorde con la universalidad de los derechos humanos, que revalore al individuo en cuanto tal, independientemente de su condición étnica, cultural, de género, etaria, esta última de vital importancia en la exclusión de la infancia.

“Del concepto de inspiración romántica de nación como comunidad de cultura y destino enraizada étnicamente que puede reclamar una existencia estatal propia se siguen nutriendo convicciones y planteamientos problemáticos: la apelación a un pretendido derecho a la autodeterminación nacional, el rechazo simétrico del multiculturalismo y de la política de derechos humanos, así como la desconfianza con respecto a la transmisión de los derechos de soberanía a organismos supranacionales. Los apologetas de la nación étnica desconocen que precisamente las impresionantes conquistas históricas del Estado nacional democrático y sus principios constitucionales republicanos nos pueden ilustrar acerca de cómo deberíamos manejar los actuales problemas relativos al inevitable tránsito hacia formas postnacionales de socialización” (Habermas, 1999, pág. 24).

En esta época, con los cambios antes descritos, entran en conflicto lo nacional y lo mundial. Hoy más que nunca es necesario rescatar la idea de un discurso político y ético que responda a las necesidades de los individuos en el contexto de la globalización. Este discurso puede ser el de los derechos humanos, en tanto que tiene como núcleo al individuo, en tanto que lo protege de los abusos cometidos por gobiernos, transnacionales, grupos de poder, etc. Tiene una base universalista que puede acoplarse a las tradiciones y cultura de una comunidad particular, siempre y cuando no se atente contra la dignidad del ser humano como individuo, reivindica la idea de hombre, conciliándola con la de humanidad. Esto no quiere decir que no se tomen en cuenta los derechos colectivos, como es el caso de los indígenas en México, simplemente estos tienen un límite que es el bienestar de los individuos.

Dadas las circunstancias mundiales actuales, el ejercicio de la ciudadanía se enfrenta al reto de cerrar progresivamente la brecha entre derechos de la persona y derechos del ciudadano (García Méndez, 1998). Algunos autores, hablan de la idea de ciudadanía mundial, para enfrentar los problemas que encierra la inmigración en un país, para afrontar la discriminación que sufren los inmigrantes. Los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos, por ejemplo, no gozan de los derechos que la Constitución de ese país otorga a los ciudadanos formales. Sin embargo, no solo los inmigrantes son víctimas de discriminación y exclusión so pretexto de no considerarlos ciudadanos, los niños sufren un problema parecido, al considerárseles desde una perspectiva paternalista-asistencialista, sofocando su libertad y autonomía.

Lo que queremos destacar, es que estos grupos, a los que se les niega la ciudadanía, evidentemente son grupos vulnerables. Sufren los abusos de poder, las crisis económicas o cualquier situación que vulnere su bienestar por partida doble, ya que no cuentan con los mecanismos necesarios para ejercer y reclamar sus derechos.

Los Estados Nación tienen que adecuar sus instituciones políticas y jurídicas para que respondan a los retos de la globalización para poder garantizar los derechos humanos, ya que aún tienen una función fundamental. Son el principal instrumento jurídico y político que puede garantizarlos, dado lo complejo que resulta recurrir en todo momento a instancias internacionales. Lo importante es que los gobiernos cumplan con sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos, que se fortalezcan los ámbitos internacionales y nacionales de protección a los derechos humanos. La sociedad civil tiene un papel trascendental en ese sentido, también en ambos niveles.

En el ámbito nacional, es necesario consolidar el Estado de derecho. Esto quiere decir entre otras cosas, cerrar la brecha entre las leyes y la realidad social, generar

mejores oportunidades, crear instituciones transparentes, garantizar el acceso a la información, disminuir la corrupción, mejorar los sistemas de justicia, etc.

La construcción de ciudadanía tiene que extenderse hacia los grupos sociales que han sido excluidos, cada grupo social requiere un análisis específico para fundamentar desde la teoría el ejercicio de ciudadanía y orientar la acción política, para establecer vínculos entre la teoría y la praxis.

Las condiciones de exclusión social, actualmente tienen un peso significativo, dadas las constantes crisis económicas que han sido consecuencia de la implantación de políticas neoliberales, en sociedades como la mexicana. Es por eso que la construcción de ciudadanía tiene que ver también con el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) que complementan a los políticos y civiles, dicha integralidad de los derechos se ve garantizada en un modelo de Estado de bienestar.

Siguiendo esta línea de análisis, “la ciudadanía no es solamente un vínculo político, la simple cualidad que se adopta por los miembros de una comunidad frente a la organización social estructurada políticamente, la mera posibilidad de participación política (...) de fondo, la dimensión sustancial de la ciudadanía se asocia con la búsqueda por la afirmación de los derechos de los miembros individuales de la colectividad, que implica garantizar una participación plena en los derechos políticos, civiles, y, fundamentalmente, de los derechos sociales” (Estrella, 2008, pág.286).

Otro elemento problemático para el ejercicio de ciudadanía, es garantizar el derecho a la diversidad, actualmente muchos autores hablan de la necesidad de respetar la diferencia, el discurso del multiculturalismo está en boga. Sin embargo, esto es problemático a la hora ponerse de acuerdo en los valores que deben cohesionar socialmente a una comunidad. La modernidad se caracteriza por la diversidad de valores que muchas veces entran en conflicto, lo individual y lo social no siempre convergen, esto es algo que sin lugar a dudas debe de tomarse en cuenta a la hora

de redefinir la noción de ciudadanía moderna, sin embargo no pretendemos ahondar en este tema, ya que excede los límites de este trabajo.

Podemos concluir que los grupos sociales excluidos, están expuestos a condiciones estructurales desfavorables, y que en este sentido el ejercicio de ciudadanía debe extenderse de alguna forma hacia estos, tomando en cuenta la situación social de cada uno de ellos. Dadas las circunstancias actuales, los Estados cumplen un papel fundamental en este sentido, pero deben adecuar sus instituciones para armonizarlas con instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos, en el caso de la protección de los derechos de la infancia un referente básico es la *Convención sobre de los Derechos del Niño*; en el ámbito interno se debe fortalecer la consolidación de Estados de derecho.

2.3 La importancia de la autonomía individual en la infancia.

El núcleo del discurso de los derechos humanos es el individuo, la lucha por la dignidad y bienestar del individuo.

Los derechos humanos son universales porque se deben garantizar a todos los hombres sin excepción, por el simple hecho de serlo. En este sentido, rescatan lo que tenemos en común los hombres. Todos los grupos sociales están formados por individuos que poseen determinadas características que los identifican con otros: edad, sexo, religión, etc. De tal forma que un individuo pertenece a uno o varios grupos según las características que observemos de su personalidad.

Sin embargo, todos pertenecemos a una especie: la humanidad, antes que otra cosa somos hombres y como tales tenemos derechos. Para poderlos ejercer necesitamos gozar de un mínimo de autonomía individual que nos permita tomar decisiones y construir un proyecto de vida, de acuerdo con el filósofo Charles Taylor, “hablar de

derechos universales, naturales o humanos es conectar el respeto a la vida y a la integridad humanas con la noción de autonomía” (citado en Hunt, 2004, pág. 54).

Cuando surge la *Declaración Universal de los Derechos del Hombre y el Ciudadano*, a finales del siglo XVIII, no a todos los hombres se les concedía esa autonomía, a pesar de que este documento lo establecía a grupos sociales como mujeres y niños en la práctica no se les reconocía como plenamente autónomos (Hunt, 2004).

Es así que la autonomía individual necesaria para la inclusión social se ha ido extendiendo poco a poco a grupos sociales discriminados y excluidos, sin embargo aún queda una larga brecha por recorrer para que los niños gocen de autonomía suficiente que les permita ser considerados sujetos sociales de derechos en la práctica.

“No solo es histórica y socialmente acertado, afirmar que la historia de la infancia es la historia de su control social sino que esto equivale a reconocer que extensivamente en el tiempo y en la geografía las sociedades han producido y reproducido culturas negadoras de los niños como individuos y a fortiori como conjunto de individuos con derecho a una participación socialmente significativa e individualmente gratificante” (Cussianovich, 1999, pág. 390).

En este sentido, sostenemos que el fortalecimiento de la autonomía individual, propicia una mejor participación social, una mejor integración del individuo a su comunidad, aunque no la determina. Un individuo alienado, por el mismo control social al que está sometido no es capaz de participar en ámbitos de la vida social, en los cuales no solo tiene el derecho sino el deber de hacerlo. Es mediante la participación social que individuo y sociedad se relacionan, se hacen interdependientes. La sociedad no es algo abstracto, está formada por individuos de carne y hueso que interactúan y reproducen el orden social.

La noción de ciudadanía, es de cierta forma un concepto clave que nos ayuda a entender esta relación inevitable y necesaria entre individuo y sociedad. Los ciudadanos son sujetos libres que interactúan en sociedad, el ejercicio de la

ciudadanía está sustentado en la autonomía individual de los hombres, que por lo mismo son sujetos de derechos. Octavio Paz señala que: “La ciudadanía es una forma individual en la sociedad y no solo una modalidad en la representación política” (citado en Pozas, 1996, pág.19).

Por otro lado, es importante decir que el ejercicio de los derechos no debe estar condicionado, hay un núcleo básico de derechos los cuales poseemos todos los individuos como la libertad, por ejemplo. La libertad implica también responsabilidad, y el límite de nuestra libertad implica el ejercicio de la de nuestros semejantes.

Entonces si la ciudadanía está basada en el ejercicio de los derechos, todas las personas deberíamos tener el derecho a ser ciudadanos. Al menos en lo que respecta al ejercicio de estos derechos básicos. Indudablemente el concepto de ciudadanía aplicado a la infancia es todavía débil teóricamente, inclusive la construcción de ciudadanía en la práctica es aún más débil cuando nos referimos a la infancia, sin embargo es necesario discutirlo, problematizarlo.

La CDN es un documento clave en este sentido porque rompe con una visión asistencialista de la infancia al reconocer a los niños como sujetos sociales de derechos. En este punto hay que recordar la integralidad de los derechos humanos, los derechos económicos y sociales se reconocen y son interdependientes de los civiles y políticos, la CDN tiene esta visión integral de derechos.

Todos los individuos interactúan en sociedad, no se pueden mantener al margen, todos somos actores sociales, de lo que se trata es de estar conscientes de la forma en que interactuamos, si desde la inclusión o desde la exclusión. Ortega y Gasset decía que el hombre es él y su circunstancia, su circunstancia está compuesta por su mundo de vida, como diría Habermas, por los ámbitos sociales y culturales en los cuales interactúa.

“Podríamos decir que todo ser humano es un sujeto por ser persona y simultáneamente, un sujeto social por ser miembro de la humanidad. Parte de la sociedad humana” (Cussianovich, 1999, pág. 30).

Alain Touraine plantea que en esta época de cambios acelerados e inestabilidad social, económica y cultural donde las instituciones políticas están en crisis, lo que llama “desmodernidad”, el sujeto tiene que ser el vehículo de la transformación social, tiene que convertirse en sujeto social, esto tiene que ver con la idea de buscar un orden social a partir del fortalecimiento de los individuos y colectivos como sujetos sociales. “Afirmación de libertad personal, el Sujeto es también y al mismo tiempo un movimiento social” (Touraine, 1997, pág. 21).

Lo que afirma Touraine es que el orden social que caracterizaba a la modernidad está en crisis, los valores sociales que antes cohesionaban a los individuos ya no cumplen esta función. Los individuos ya no se sienten identificados con el sistema social, sistema y actor se separan. Esto ha sido en gran medida por la exclusión social que genera la globalización y el modelo económico neoliberal y su contraparte el asenso de los nacionalismos y comunitarismos, que fragmentan la experiencia vital del individuo, considerándolo como un mero instrumento para sus fines. Los individuos excluidos tienen que volver a ser dueños de su destino, de su proyecto de vida, en esa medida se puede aspirar a construir modelos sociales incluyentes.

La participación permite el ejercicio de los derechos, en el caso de los niños, el que su opinión se tome en cuenta en aquellas cuestiones que les afectan, les dota de libertad para poder construir y desarrollar su personalidad. Hay que señalar que esto requiere de un cambio de actitudes en los adultos y en los niños.

El valor de la empatía es pieza clave, ya que la empatía es la capacidad de comprender al otro, de ponernos en sus zapatos, asimilar que el “otro” es capaz de experimentar los mismos deseos y sentimientos, y ser sensibles a su sufrimiento. Empatía: “estado mental en que uno experimenta los sentimientos de otra persona” (Larousse, 1994, pág. 246).

La empatía permite considerar al otro como igual, justamente porque es diferente, porque tiene sentimientos y deseos similares a los nuestros. La empatía es construir la igualdad partiendo de la diferencia, lo que significa construir la equidad. Lynn Hunt sostiene que el surgimiento de los derechos humanos, se debe en gran medida a cambios de actitud a nivel psicológico, a la experimentación de la empatía hacia los excluidos, que se conjugó evidentemente con una serie de acontecimientos políticos y sociales que permitieron su surgimiento. “Los derechos humanos como noción dependen de la identificación empática con los individuos, que ahora se considera que son como uno de alguna manera fundamental” (Hunt, 2004, pág. 58).

Lo anterior se aplica a los derechos de los niños, que son también derechos humanos. En las relaciones sociales entre niños y adultos es necesario promover el valor de la empatía. Una de las razones por las cuales se han violado a lo largo de los años sus derechos, es justamente por el desconocimiento que se ha tenido de sus necesidades. Probablemente una de las relaciones sociales más complicadas es la que se establece entre niños y adultos.

Las brechas generacionales implican ruptura y conflicto social. No solo los niños y jóvenes son ejemplo de los conflictos sociales generados por las brechas generacionales, está el caso de los adultos mayores. Se tiene una imagen social de ellos, como “socialmente improductivos” y esto genera que se les excluya, algo similar sucede con los niños. Cussianovich, citando a Ennew, plantea que quizá la visión de la modernidad en términos del manejo del mundo a través de la ciencia y la técnica y de la racionalidad instrumental, sostiene las representaciones sociales del niño como no competente. Por otra parte Touraine (1992) afirma que la modernidad se caracteriza al mismo tiempo por la emergencia del sujeto humano como libertad y como creación.

Es importante decir que el espacio público debe fortalecerse con la inclusión de grupos sociales excluidos, en este caso la infancia. Este colectivo, se tiene que apropiarse social y simbólicamente del espacio público donde interactúa, para esto se

necesita una comunicación empática entre niños y adultos. También es importante señalar que hablamos de niño utilizando la definición de la CDN: “Niño es toda persona menor de 18 años” En este sentido no hablamos de una infancia sino de múltiples: niños indígenas, niños de la calle, adolescentes infractores, etc. cada una de las cuales tiene unas circunstancias sociales particulares. No es lo mismo la participación social de un adolescente a la de un niño pequeño.

En el Distrito Federal, por ejemplo, existen espacios muy importantes como el Circo Volador o la Fábrica de Artes y Oficios (FARO de Oriente) enfocados en la realización de actividades culturales que permiten que los jóvenes y adolescentes se apropien de un espacio donde pueden participar, y donde pueden desarrollar su creatividad y sus capacidades. Son ejemplos de la sinergia entre gobierno y sociedad en la construcción de ciudadanía con los jóvenes y de políticas sociales de inclusión hacia este sector.

Por otro lado, Cussianovich da el ejemplo de la participación social cada vez más importante de los NAT's (Niños y adolescentes trabajadores) en Perú⁹. Es un ejemplo interesante de los propios niños en la lucha por la defensa de sus derechos y su visibilidad social. En 1988 se realiza en Lima Perú el I *Encuentro Latinoamericano de Organizaciones de NAT's*, el segundo en 1990 en Buenos Aires, el tercero en Guatemala en 1992, el cuarto en Santa Cruz en 1995, el quinto en Lima en 1997 y en el 2000 a nivel mundial en Senegal. Vale la pena señalar la trascendencia social de los NAT's, en la defensa de los derechos de la niñez, en palabras de Cussianovich:

“los niños y adolescentes trabajadores no son toda la infancia. Pero consideramos que los NAT's organizados vienen emergiendo como una porción emblemática, vale decir, altamente evocadora e inspiradora del conjunto de la infancia. Decimos porción porque si bien los NAT's en el mundo y en la región representan cualitativamente un volumen poblacional de consideración, su fuerza emblemática les viene no del número, sino de la ubicación social, de su articulación al sistema económico, de su estatus social y cultural, pero fundamentalmente les viene, por contraste, por lo que ellos representan como negación y al mismo tiempo por lo

⁹ Es importante señalar que la experiencia de los Nat's no se ha retomado en México.

que ellos expresan como aspiración, como exigencia, como lucha por la defensa cotidiana de la vida, como ilusión y esperanza de una realidad visible. No son los únicos, pero lo vienen haciendo con paradójica positividad” (Cussianovich, 1999, pág.366).

Dos ejemplos interesantes de lo que se viene haciendo en la región latinoamericana en la construcción de ciudadanía en la infancia y juventud.

La necesidad de participación en los niños como posibilitadora de potenciar sus capacidades y creatividad y así mismo el ejercicio de sus derechos básicos sustenta la construcción de ciudadanía en este sector. Es decir, la inclusión de los niños tiene que estar enfocada al fortalecimiento de su identidad individual, ya que en esta nueva noción de ciudadanía se toma en cuenta la diferencia, no solo la igualdad ante la ley, somos iguales solo porque somos diferentes. En ese sentido rompe con visiones esquemáticas de la ciudadanía al tomar en cuenta género (mujeres), edad (niños), condición étnica (indígenas) y cualquier otra diferencia que pudiera significar anteriormente discriminación y exclusión y sugiere la convivencia y el respeto de los derechos humanos en la sociedad. En esta noción de ciudadanía se potencia el sentimiento de que su vida les pertenece, que son seres autónomos con responsabilidades específicas pero con derechos que deben ejercer.

La CDN contempla el derecho de asociación, importante, también en el fortalecimiento de su visibilidad social. Hablamos de la construcción de una ciudadanía enfocada a la inclusión social, y no tanto al ejercicio de derechos políticos particulares como el derecho al voto o a la participación política que requiera cierta madurez. Sin embargo, esto no es un obstáculo para que a los niños se les restrinja dentro del ámbito de lo privado y se los excluya socialmente.

Cada etapa de la infancia requiere de un análisis específico de cómo se debe dar la participación. Sin embargo, la noción de ciudadanía, no es una noción cerrada sino abierta, es como la identidad, se construye día a día. “La conciencia de ciudadanía se debilita, sea que muchos individuos se sientan más consumidores que ciudadanos, sea por el contrario que un cierto número entre ellos se sienten

marginalizados o excluidos de una sociedad en la que ellos no se sienten participar por razones económicas, políticas, étnicas o culturales” (Touraine, citado en Cussianovich, *op. cit.*, pág. 405). El ejercicio de la ciudadanía requiere de procesos de educación e información por parte no solo de los niños sino de todos los individuos.

El protagonismo de los niños no se agota en el ejercicio de ciertos roles sociales, Cussianovich plantea que no se trata de subrayar una tarea social sino de afirmar una esencialidad del ser humano que no se agota en ninguna forma concreta de relación con los demás individuos, colectiva o individualmente asumidos. Lo que tratamos de resaltar es la importancia de considerar a los niños como personas, y por lo mismo como sujetos sociales de derechos y responsabilidades. “Lo que nos interesa es recordarnos que el individuo, el ser humano es sujeto, lo es porque insoslayablemente pertenece a una colectividad más allá y antes que tenga conciencia y se identifique con una pertenencia particular. Como persona además, es sujeto de derechos más allá y antes que estos sean positivizados” (Cussianovich, *op. cit.*, pág. 404).

Cuando decimos que los niños son personas, asumimos que son sujetos sociales, que interactúan en sociedad y por lo mismo deben tener derechos y responsabilidades. Durante mucho tiempo ni siquiera se les daba la característica de personas, algo similar pasaba con los indígenas en México, cuando los conquistadores españoles decían que no tenían alma y por lo tanto no eran personas.

Así mismo, hemos dicho que el ejercicio de los derechos de la infancia requiere que los niños gocen de la autonomía individual necesaria para ir construyendo su proyecto de vida, lo cual requiere un proceso de socialización y educación que depende de las relaciones entre el mundo adulto y el mundo de los niños.

En este punto es donde hablamos del valor de la empatía como elemento fundamental en la comunicación de estos dos grupos sociales, partiendo de una relación respetuosa y abierta, comprendiendo la individualidad del “otro”, en especial del niño. En este sentido no solo es importante el fortalecimiento de las instituciones que permitan crear mejores políticas sociales para la infancia, sino también cambiar nuestras representaciones sociales hacia este colectivo.

En términos más generales, se trata también de crear un espacio público cada vez más incluyente, en este caso los niños, tienen que apropiarse del espacio donde interactúan, emitiendo su opinión, participando, sobre todo en aquellas cuestiones que tienen que ver con su bienestar y así construir una ciudadanía de la infancia basada en su autonomía.

2.4 *La Convención sobre los Derechos del Niño* y la construcción de ciudadanía en la infancia.

La importancia de la CDN radica entre otras cosas en que es el primer documento internacional que asimila a los niños como “sujetos de derechos”, no como “objetos de derecho”. Lo anterior implica la posibilidad de transformar los ámbitos: político, jurídico y social en beneficio de la niñez, así como nuestras representaciones sociales hacia este grupo.

El planteamiento de la CDN da un giro de 180 grados y rompe con la visión asistencialista y caritativa que se tenía antes e introduce una visión de derechos; entonces, de cierta forma se reconoce la humanidad de los niños, ya que si el discurso de los derechos humanos es universal y dirigido a todos los hombres, independientemente de sus condiciones de edad, raza, religión, género, etc, nada debe impedir aplicar el mismo discurso hacia los niños.

La CDN asimila los derechos de los niños como derechos humanos. En lo social, pasarían del ámbito privado al público, con el reconocimiento de los derechos y deberes que esto conlleva, se convertirían en actores sociales. Evidentemente se trata de un proceso que tiene que ver no solamente con cambios jurídicos y políticos, sino sobretodo con cambios socioculturales; con la asimilación de valores democráticos que propicien la inclusión de la infancia en la esfera pública. En este sentido, hay que señalar que ha habido cambios importantes, la infancia, así como otros grupos sociales, han ganado visibilidad social. En el caso de México, el IFE ha hecho una labor importante con las encuestas infantiles que se realizan cada elección,¹⁰ avanzando así en el fomento a la participación política y social de los la niñez mexicana.

Los propios niños se han organizado en la defensa de sus derechos, hemos citado el caso de los NAT'S (Niños y Adolescentes Trabajadores) en Perú. De tal forma, que el proceso de consolidación de la democracia en América Latina, ha generado más espacios de participación social y política en la infancia, sin embargo, todavía hay grandes retos.

La región latinoamericana es la región con más desigualdad y exclusión del mundo y la infancia es uno de los colectivos en los cuales impacta con más profundidad esta situación, la infancia indígena o los niños de la calle sufren día con día esta situación de desesperanza.

Es indudable que los gobiernos latinoamericanos, como el mexicano, tienen una responsabilidad y una deuda insoslayable con la infancia. En este sentido la CDN debe servir de referencia para hacer valer sus derechos en México. Para garantizar los derechos de la niñez en México, se deben cambiar las leyes nacionales y adecuarlas a las internacionales. Se requiere del diseño y aplicación de políticas sociales sustentadas en esta visión de derechos; justamente la CDN es un documento que plantea una visión integral de los derechos de la infancia.

¹⁰ Vease: IFE/UNICEF, Elecciones infantiles, México, 1997

Los principios básicos que la rigen son: 1) el de no discriminación (Art. 2); el interés superior del niño (Art. 3); los derechos a la vida, supervivencia y desarrollo (Art. 6) y el derecho del niño a ser escuchado y tenido en cuenta (Art. 12) (Liwiski, 2005).

Hemos dicho que la infancia requiere una protección especial por su condición de grupo vulnerable, sobre todo tratándose de niños pequeños, esto no quiere decir victimizarlos o estereotiparlos. Simplemente se requiere promover un tipo de discriminación positiva¹¹ en aquellas cuestiones que ayuden a mejorar su calidad de vida. En este sentido, la CDN habla del principio del “interés superior del niño”; esto quiere decir que en las políticas sociales dirigidas a la niñez, o en cualquier asunto que la involucre prevalecerá una visión que va a privilegiar su integridad y bienestar sobre cualquier interés particular.

Las desventajas físicas o sociales que tienen en algunos aspectos, se suple con este principio de “interés superior”. En cualquier desastre natural, por ejemplo, los primeros que deben recibir protección y ayuda son ellos. Jurídicamente esto es muy importante en la protección de la integridad de sus derechos; y a nivel político y social permite llevar a la práctica también elementos de discriminación positiva.

Otro principio de la CDN que es paradigmático en la garantía y defensa de los niños es el derecho del niño a ser escuchado y tenido en cuenta; sobretodo en aquellos asuntos que le afectan directamente. Este principio es central porque es el que otorga autonomía individual, permite de alguna forma hablar de los niños como sujetos de derechos y construir cierto tipo de ciudadanía, y que en la práctica es inseparable al derecho a la participación. Hay que resaltar que el ejercicio de ciudadanía infantil se debe ejercer de manera sui géneris, algunos derechos políticos como el voto, requieren de cierta madurez, requieren de la mayoría de edad. Sin embargo hay ámbitos en los que los niños no solo están capacitados, para participar, sino que tienen el derecho de hacerlo, por ejemplo en un salón de clases.

¹¹ La discriminación positiva se refiere a aquellas medidas que el Estado implementa para mejorar la situación social de determinados grupos vulnerables.

El principio del derecho a la vida, supervivencia y desarrollo, de alguna forma, complementa el principio del interés superior del niño en relación a su integridad, sin embargo va más allá al considerar el derecho a su desarrollo; al reconocer los DESC (Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

Finalmente, estos principios se vuelven aplicables, a todos los niños sin distinción de: raza, religión, condición socioeconómica, etc, mediante el principio de no discriminación.

Otro aspecto relevante de la CDN es que toma en cuenta el papel central que tiene la familia en la protección de los derechos de la infancia, particularmente los padres. El artículo 5 de la Convención señala que: “los Estados partes respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres, o en su caso, de los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según establezca la comunidad local, de los tutores u otras personas encargadas legalmente del niño de impartirle, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención”.

Así mismo en el artículo 18 se establece que los Estados partes prestarán la asistencia apropiada a estos (padres) para que puedan cumplir con su labor de crianza y educación. La relevancia de lo anterior radica en que, naturalmente la familia es el principal espacio de convivencia y socialización del niño. En la protección de la niñez, se debe tomar en cuenta la relación padres-niños como una relación determinante en su desarrollo. Como ya señalamos, la CDN de alguna forma sintetiza los avances de los anteriores documentos internacionales de protección a la niñez, y va más lejos en la visión integral necesaria para la garantía de sus derechos.

2.5 Los derechos de ciudadanía en la infancia mexicana

Actualmente, la ciudadanía se ejerce de forma diferenciada, según la integración de los distintos grupos a la comunidad a la que pertenecen, que como hemos señalado, tiene que ver con la posibilidad del ejercicio de sus derechos humanos. En este sentido, la noción de ciudadanía puede representar un obstáculo o un instrumento eficaz para garantizar los derechos humanos, según los grupos sociales e individuos concretos a los que nos refiramos.

En el fondo de lo que se trata es de cerrar la brecha entre la noción de persona y la de ciudadanía. Es decir, hay una gran desigualdad en el ejercicio de los derechos humanos, sobretodo en países como México que cuenta con instituciones políticas débiles.

En la realidad se puede observar que la ciudadanía se ejerce de manera jerarquizada, como si se hablara de ciudadanía de primera, segunda o tercera clase, por ejemplo, el derecho a una educación de calidad está reservado para los jóvenes que tienen los recursos económicos necesarios para pagarla, las instituciones públicas no cubren la demanda del país. Asimismo, el acceso a la justicia es diferenciado, las prisiones están llenas de jóvenes que cometieron delitos menores, etc.

En relación a la infancia, hay que señalar algunos aspectos socioculturales y políticos que han obstaculizado el libre ejercicio de sus derechos, para después tratar de ubicarlos en el contexto de la realidad mexicana.

Empezaremos por ubicar a la infancia como estructura social propia, para observar como ha sido su relación con el “mundo adulto”, como se ha dado esta interacción social. Nos enfocaremos en desentrañar algunos elementos que han influido en la negación de sus derechos. Lo primero que salta a la vista es que esta relación ha sido de dependencia, se ha confundido dependencia con protección.

La infancia ha sido observada, como propiedad privada (RDIM, 2005). Es decir, los adultos han construido una representación social a partir de la cual se concibe a los niños como de su propiedad, ya sea de los padres, maestros, etc, negándoles voz y participación, esta representación es común dentro del mundo adulto.

Otra representación social común, que afecta sobre todo “poblaciones en situación de riesgo” como niños en situación de la calle o indígenas es su victimización, se les coloca una etiqueta, que contribuye a construir una visión caritativa y no de derechos.

En general estas representaciones forman parte de un paradigma social que niega el presente de los niños, se les concibe como futuros ciudadanos, la infancia como lo que no es, como lo que será, como mera posibilidad.

En el caso de México, y hasta cierto punto de América Latina, lo anterior tiene un efecto más profundo. El sistema político y las condiciones socioculturales han contribuido a que esto sea así. Octavio Paz señaló en repetidas ocasiones, que el sistema político mexicano se caracteriza por ser un sistema patrimonialista, los presidentes gobiernan el país como si gobernaran su casa. La herencia monárquica española y la prehispánica son la base de este tipo de sistema.

Es decir, hay una gran confusión entre el ámbito público y el privado, a niños y mujeres se les ha confinado al ámbito privado. Actualmente se dio un paso muy importante con la salida del PRI del gobierno y con la consolidación democrática, sin embargo aún hay rasgos del sistema patrimonialista y presidencialista. Por otro lado, también es importante señalar como influyen las actitudes “machistas” de la sociedad mexicana en la negación de derechos tanto de los niños como de las mujeres, actualmente las mujeres siguen teniendo menos oportunidades que los hombres, la violencia hacia ellas sigue siendo una constante, solo hay que observar el grave problema de los feminicidios en Ciudad Juárez. Podemos afirmar que la sociedad mexicana se caracteriza por tener rasgos autoritarios, donde las relaciones sociales

son verticales, grupos sociales como las mujeres y los niños han quedado al margen de ámbitos importantes de la vida pública.

Otro elemento que hay que considerar, es el clientelismo del sistema político mexicano heredado del sistema corporativista-paternalista del PRI. Marcos Villamán afirma que una de las limitaciones que hay que resolver en América Latina para pasar de una lógica de compensación social a una de ejercicio de derechos ciudadanos es justamente el clientelismo, que tiene su caldo de cultivo en las condiciones de pobreza y exclusión de buena parte de la población. (Villamán, 2005, pág. 86). Sugiere también que hay que pasar de una “lógica de favores y lealtades” a una de “derechos y deberes”, ya que en las políticas clientelares no existen los ciudadanos. Por lo tanto de lo que se trata es de entender a las personas como sujetos de derechos, siendo necesario el replanteamiento de las políticas públicas, para que el Estado tenga en sus programas de desarrollo una visión de derechos.

El problema del ejercicio de los derechos de la niñez en México, se contextualiza en una realidad de consolidación democrática en nuestro país. Es decir, para la consolidación de un verdadero régimen democrático, es necesario avanzar en el respeto de los derechos humanos en general y los derechos de los niños en particular. “Si en México a nuestros valiosos e irrenunciables logros en materia de democracia electoral no los acompañamos con la apertura de un nuevo sentido de la igualdad ciudadana y una nueva consideración sobre la relevancia de nuestros derechos, corremos el riesgo de retrocesos y desvíos de alta peligrosidad social” (Rodríguez, 2004).

En este sentido, los grupos sociales marginados deben estar en el centro, deben ser prioridad en la agenda política del gobierno mexicano. Se debe aspirar a una creciente ciudadanización de estos grupos, siempre y cuando tomemos en cuenta la situación social de los mismos. “Si es verdad que sólo con más democracia se superan los problemas de la democracia, entonces también debería ser verdad que solo con más ciudadanos se superan los problemas de la ciudadanía” (García

Méndez, 1998, pág. 404). Por lo tanto, se vuelve insoslayable el análisis de algunos aspectos que han obstaculizado la consolidación democrática en México y como esto ha afectado el ejercicio de derechos de la niñez.

2.6 La consolidación de la democracia en México y los derechos de la niñez

Todo sistema democrático requiere de un mínimo de legitimación para operar, actualmente se vive una época de desencanto con los procesos de democratización en América Latina. Según una encuesta del *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (PNUD) más de la mitad de los latinoamericanos prefieren vivir en un régimen dictatorial si éste es capaz de resolver problemas económicos de primera necesidad.

Esta circunstancia es preocupante ya que revela la incapacidad de los gobiernos latinoamericanos, incluido el mexicano, por atender cuestiones básicas en la vida de los ciudadanos, como son la salud, la educación, la vivienda, etc, y el escepticismo con la democracia como alternativa de cambio en América Latina. Por solo mencionar una cifra, en México trabajan más de 3 millones de niños, en condiciones que afectan su desarrollo (Cf. Milenio, 3 de mayo de 2007).

Uno de los puntos débiles de las democracias latinoamericanas ha sido justamente su incapacidad para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. En este sentido, la democracia debe estar sustentada en un mínimo de bienestar social de los ciudadanos, para tener legitimidad y poder operar.

Es importante consolidar regímenes de bienestar universales en la región. Es decir, regímenes democráticos, que tengan como centro la garantía de los derechos humanos, que se garanticen universalmente, que no sean prerrogativas de unos cuantos grupos sociales. Evidentemente avanzar en la erradicación de la pobreza, es

una cuestión de primer orden. La pobreza es un elemento importante que obstaculiza el ejercicio de los derechos humanos.

Por otro lado, es importante señalar que la democracia por sí misma, no resuelve los problemas sociales, para esto se requiere sobretodo voluntad política de todos los actores de una sociedad. Octavio Paz ha dicho que, “la democracia no resuelve por si sola los problemas, no es un remedio, sino un método para plantearlos y entre todos, discutirlos” (citado en Pozas, 1996, pág. 19).

Lo cierto es que en México la democracia no ha trascendido el ámbito electoral, no ha llegado al ámbito social. No se ha fortalecido la esfera pública como se esperaría, es decir aún no están incluidos o representados los intereses de las minorías y los grupos vulnerables, los indígenas, por ejemplo, han quedado marginados en todos los ámbitos de la vida social. Actualmente, ser niño indígena es una condición realmente desfavorable, si bien ha habido avances en el ejercicio de los derechos políticos a nivel general, por ejemplo con el respeto al derecho al voto, la realidad es que la marginación social y política de los grupos vulnerables se ha incrementado con la implementación de políticas neoliberales.

Hemos señalado la importancia del reconocimiento de los derechos humanos por parte del gobierno mexicano, pero también es importante que los propios ciudadanos conozcan sus derechos. En una sociedad democrática los ciudadanos deben estar informados para ser críticos, y sobretodo en lo que respecta al ejercicio de sus derechos. Es preocupante que en México, la CDN no haya sido traducida a lenguas indígenas, los niños y adultos indígenas no conocen este importante documento de defensa de los derechos de los niños.¹²

Es necesario partir de la difusión de la propia Convención, si queremos realmente avanzar en la defensa de los derechos de la infancia. Los niños tienen que ser escuchados, sobre todo en lo que tiene que ver con su bienestar y para esto tienen

¹² Para mayor información checar Observaciones emitidas por el Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, respecto al III Informe de México sobre Niñez, 8 de junio de 2006.

que conocer sus derechos. Se tienen que hacer programas masivos de difusión para sensibilizar a la sociedad sobre este tema.

El contar con una sociedad civil fuerte, con capacidad de organización, con conciencia cívica y capaz de luchar por los derechos humanos es básico. En México, lo anterior ha brillado por su ausencia. Los esfuerzos (importantes) de algunos sectores de la sociedad civil, han sido fragmentados y han tenido poca influencia política.

El proceso de transición democrática en México, ha sido pactado desde las élites, como ya señalamos no ha trascendido el ámbito electoral. Alberto Aziz plantea que, “el que la “transición” se haya dado desde el ámbito electoral, significa en parte que la transición política mexicana es una transición pactada (...) hay un pacto aparente entre la élite gobernante por mantener la transición en el ámbito exclusivo de las elecciones, sin extenderla al ámbito social”. (Aziz, 2005, pág. 226).

A partir del movimiento de 1968, el régimen político mexicano buscó legitimarse y promovió la reforma política iniciada en la década de los setenta. Nuevamente recalamos la importancia de la inclusión de los grupos vulnerables pieza clave para la legitimación de este proceso de consolidación democrática. Los niños, evidentemente deben tomarse en cuenta, se debe garantizar el ejercicio de cierto tipo de ciudadanía que permita garantizar su inclusión en la sociedad y el ejercicio de sus derechos.

Otro aspecto relevante en la construcción de una sociedad mexicana incluyente y democrática, es consolidar el Estado de derecho, las instituciones mexicanas no gozan de legitimidad suficiente en este sentido. No se ha desmantelado del todo el corporativismo del régimen priísta, las organizaciones políticas son demasiado verticales. El clientelismo, como lo señalamos antes, permea en éstas, las políticas sociales se guían por esta práctica clientelista y no por una visión de derechos

necesaria para garantizar su universalidad, los grupos sociales más desfavorecidos son las principales víctimas de esta situación.

La ausencia del Estado de derecho, se observa en la ineficiencia del sistema judicial, los sectores populares son excluidos en muchas ocasiones del sistema de justicia, hay muchos casos de abuso de poder por parte de las autoridades, en relación por ejemplo, a adolescentes infractores, niños de la calle, etc. La ausencia del Estado de derecho también se observa en la gran brecha existente entre las leyes y la realidad mexicana, situación presente en México desde que emerge como nación independiente, Octavio Paz afirmó que “a fines del siglo XVIII, las clases dirigentes mexicanas-sobretudo los intelectuales- descubrieron que los principios que habían fundado a su sociedad la condenaban a la inmovilidad y el atraso. Acometieron una doble revolución: separarse de España y modernizar al país mediante la adopción de los nuevos principios republicanos y democráticos (...) Lograron la independencia pero la adopción de nuevos principios fue inoperante: México cambió sus leyes, no sus realidades sociales, económicas y culturales” (Paz, 1979, pág. 11).

En este sentido sostenemos que la consolidación de la democracia en México tiene que observarse en la realidad concreta del país, en la transformación de las condiciones de vida concretas de los ciudadanos, siendo necesario el fortalecimiento de los canales de comunicación entre ciudadanía y gobierno.

Los partidos políticos que en teoría sirven de mediadores, tienen que transformarse y verdaderamente representar los intereses de la sociedad. Valdés Ugalde señala que:

“la reforma política es una necesidad nacional que solo puede ser satisfecha obligando a los políticos, presionándolos para que sus decisiones giren en torno a los intereses de la ciudadanía y no solamente a los suyos y los de sus partidos y clientelas” (Cf. El Universal, 2007).

Por otro lado, la consolidación de la democracia tiene que ver también con la asimilación de una cultura política acorde con valores democráticos por parte de los

individuos; valores como la tolerancia, la solidaridad, la autonomía, etc. Es decir independientemente de que se transforme el sistema político mexicano, los propios individuos debemos transformar nuestras actitudes. La educación tanto formal, como no formal, cumplen un papel preponderante. Dentro de estos ámbitos la educación en derechos humanos es básica para tener ciudadanos conscientes, críticos y respetuosos de los derechos de los otros y los suyos propios. Los niños no deben quedarse al margen de esto, se debe tomar en cuenta su voz y generar mayores espacios de participación, tomando en cuenta su madurez y circunstancias sociales.

La escuela y la familia son dos espacios importantes para la participación y la educación de los niños. Estos espacios deben generar en el niño seguridad y confianza para desde éstos construir relaciones más horizontales entre adultos y niños. Son los dos principales espacios de socialización y en éstos se debe empezar a construir su autonomía individual. Las familias mexicanas, se han caracterizado por el ejercicio de una autoridad paterna proclive al abuso, hay que ver las cifras de violencia intrafamiliar¹³ para darnos cuenta que tanto niños como mujeres aún son víctimas de este tipo de situaciones, sobre todo las niñas. Desde el núcleo familiar se vulneran los derechos de los niños y se los nulifica, no se les concibe como personas autónomas con conciencia propia. Uno de los primeros pasos es empezar a transformar poco a poco estas realidades.

Pero la verdadera transformación de sus condiciones de vida requiere del esfuerzo y la participación de todos los actores sociales, incluido el gobierno. Esto es posible solo con la reforma del sistema político mexicano, así como con la asimilación de valores democráticos y de una cultura cívica por parte de los ciudadanos. Se trata nuevamente, de la construcción de relaciones sociales más horizontales y de generar un modelo de convivencia social más incluyente, donde los grupos tradicionalmente marginados sean pieza clave en la transformación y consolidación de la democracia, de una sociedad respetuosa de los derechos humanos.

¹³ Veáse capítulo 3

La modernización de México, requiere la transformación progresiva de esta realidad de marginación y exclusión, los cambios deben darse a partir de la inclusión de estos grupos, combinando cambios macro y microestructurales

III.- La situación de los derechos de la niñez en México. Algunos indicadores

En este capítulo, analizaremos algunos indicadores que dan cuenta de la situación de los derechos de la infancia en México en aspectos como salud, educación, etc.

Es importante decir que hay pocos estudios sistemáticos que aportan información confiable. Cabe destacar la labor de las OSC, en la realización de informes alternativos a los del gobierno, particularmente el trabajo que ha venido haciendo la Red por los Derechos de la Infancia en México (RDIM), Casa Alianza, Ednica, El Caracol, etc. Nuestro objetivo es dar cuenta de algunos indicadores generales, sin embargo hay poblaciones infantiles que requieren de un análisis más profundo es el caso de: niños migrantes, indígenas, discapacitados, en conflicto con la ley penal, refugiados, con VIH, en condición de orfandad, etc.¹⁴

3.1 Indicadores a nivel nacional

Las políticas económicas de ajuste estructural han llevado a una situación de marginación a distintos sectores de la sociedad. Los grupos vulnerables, como la infancia han sido los más perjudicados, los niños sufren por partida doble las crisis económicas y el crecimiento de la pobreza. En este sentido Pizarro define la vulnerabilidad social como “el resultado de los impactos provocados por el patrón de desarrollo vigente pero también expresa la capacidad de los grupos más débiles de la sociedad para enfrentarlos, neutralizarlos u obtener beneficio de ellos” (Pizarro, 2001, pág. 7). De los 37.8 millones de menores de edad que hay en México, seis de cada diez viven en absoluta pobreza (Cf. Milenio, 3 de mayo de 2007).

El ciclo de la pobreza en el que se encuentra sumida la sociedad mexicana se tiene que empezar a romper a partir de mejorar la calidad de vida de su infancia. Esto permitirá vislumbrar una esperanza de futuro para el país, sino observamos a la

¹⁴ Para un análisis ha profundidad de los niños en condición de orfandad, véase: Muñozcano Skidmore, María Dolores, *Orfandad y abandono. Una política social y pública inconclusa en el marco de los derechos humanos*, Tesis de Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales, Especialidad en Sociología, México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2004

niñez como capital humano de primer orden, entonces no se pueden llevar a cabo planes de desarrollo social a largo plazo. Invertir en la infancia es invertir en el futuro, en este sentido es necesario que el gobierno aumente el gasto social dedicado a esta población.

La CDN, como ya hemos señalado, estipula que los Estados parte deben aportar en la medida de sus posibilidades los recursos suficientes para garantizar el bienestar de la infancia (art. 27).

Sin embargo la satisfacción de las necesidades de la infancia así como el ejercicio integral de sus derechos humanos, no es tarea fácil, se requiere de programas a largo plazo, así como de la colaboración estrecha entre gobierno, sociedad civil y sector privado.

Si bien hay estadísticas que nos muestran el estado actual de la infancia sobre todo en lo que se refiere al acceso a servicios y al ejercicio de derechos sociales, no hay una clara identificación de los obstáculos que enfrenta el gobierno para garantizar estos derechos, ni tampoco una visión integral de mismos, como la que sugiere la propia CDN. En este sentido hay esfuerzos aislados, pero no hay ni diagnósticos, ni programas integrales que sumen esfuerzos de todos los sectores de la sociedad. Las OSC y el gobierno utilizan métodos distintos para el análisis de la situación de la infancia. El informar bajos índices en relación a la problemática de la infancia es una forma de minimizar la gravedad de su situación. (Cuevas, 2002).

Un primer aspecto que es crucial mencionar para observar la desprotección que por parte del Estado mexicano tiene la niñez es la invisibilidad de los propios niños, tres de cada diez niños mexicanos menores de seis años no están registrados, mas de 3.9 millones de niños viven al margen de cualquier protección legal (Cf. Milenio, 3 de mayo de 2007). En este sentido no son ciudadanos, no pueden tener acceso a servicios de educación o salud y no están contemplados en las estadísticas oficiales del gobierno. Los hijos de madres solteras, los niños de la calle, los niños indígenas,

migrantes, etc. son algunos de los grupos que se ven más afectados por esta situación. Es importante que en un primer momento instituciones del gobierno identifiquen estas poblaciones en riesgo para en un segundo momento realizar campañas entre los padres o tutores de sensibilización para promover la importancia de registrar a sus hijos.

En el caso de niños en situación de calle es crucial buscar la reintegración a la familia, de ser necesario buscar familias adoptivas, en la que tengan una identidad jurídica. Recientemente el Gobierno del Distrito Federal, adoptó una medida para buscar el tutelaje de estos menores, no deja de ser polémica esta campaña, sin embargo como hemos observado el espacio idóneo para que el niño se desarrolle es dentro del ámbito familiar.

3.1.1 Derecho a una vida libre de violencia

La problemática del aumento de violencia que vive nuestro país y particularmente la ejercida hacia la infancia tiene un alto grado de complejidad y requiere de investigaciones a profundidad para desentrañar las causas de fondo del problema, como se relacionan y vislumbrar algunas soluciones para que se tomen en cuenta por el gobierno, excede los objetivos de este trabajo.

Por lo pronto aquí sólo mencionaremos que la violencia que ejercen los padres, tutores o familiares hacia los niños es una de las mas fuertes violaciones a sus derechos e integridad. La violencia es la peor forma de abuso que puede soportar un niño. La violencia domestica o intrafamiliar que sufren los niños se relaciona directamente con la pobreza y la educación. “En México, 47 por ciento de la población infantil menor de 14 años subsiste en condiciones de pobreza y es la principal víctima de la violencia física, explotación laboral y abuso sexual, que los lleva a la adolescencia con traumas psicológicos y comportamientos antisociales o criminales” (Cf. El sol de Mexico, 24 de abril de 2008).

La violencia se reproduce principalmente en el seno familiar, las personas que han crecido en un ambiente hostil y violento, es muy probable que cuando sean adultos reproduzcan el mismo patrón. “Estadísticas de la Secretaria de Seguridad Publica revelan que en más del 70 por ciento de los hechos delictivos están involucrados niños y jóvenes provenientes de familias desintegradas, cuya condición de pobreza es aprovechada por las bandas o mafias para incorporarlos a sus actividades” (Cf. El Sol de México, *idem*).

Los adolescentes son los más proclives a dejarse seducir por este tipo de grupos criminales, cuando vienen de familias disfuncionales, desintegrados, donde la pobreza es un factor determinante que los orilla a integrarse a estas bandas. Esto es así, en gran medida por que dentro de sus familias y comunidades no se les escucha, se les niega el derecho a participar (artículos 12 y 13 de la CDN), se sienten excluidos de estos espacios y buscan integrarse a grupos delictivos, en los que por lo menos tienen la sensación de ser tomados en cuenta.

Hemos hablado de la importancia de que se construyan dentro de las familias modelos de relación entre sus miembros mas horizontales y democráticos y que se cambie el modelo de autoridad vertical por uno que privilegie el dialogo entre los miembros de las familias, así como sustituir el castigo como forma de “educar” o “corregir” a los niños, por formas alternativas que tomen en cuenta su bienestar e integridad. La educación y los valores de las propias familias son un factor clave para disminuir el maltrato infantil y la violencia intrafamiliar.

La violencia y maltrato infantil es uno de los principales obstáculos que influyen en el desarrollo social y en la calidad de vida de los ciudadanos, incluyendo a la propia infancia. Observamos como se relaciona el maltrato infantil con el incremento de la violencia en la sociedad y dado que es un problema social en aumento requiere de la implementación de políticas sociales integrales.

Es un ejemplo, también de la necesidad de considerar la integralidad de los derechos de la infancia, ya que la violencia física es causa y consecuencia de la falta de diálogo, en este caso dentro de la familia. Las altas cifras de maltrato infantil dan cuenta de que no se escucha a los niños, que se recurre a la represión como forma de educar e inculcar valores y se subestima su participación dentro del espacio familiar.

3.1.2 Derecho a la salud

Un indicador importante en relación a la situación de la infancia mexicana es el derecho a la salud, es un derecho de sobrevivencia, que tiene que ver con el crecimiento y el bienestar físico del niño. La CDN lo contempla en el art. 24. Así mismo en los arts. 26 y 27 estipula el cuidado prenatal y de la prevención de enfermedades tanto del niño como de la madre, así como de garantizar un nivel de vida adecuado, en niños y adolescentes. Lo anterior tiene que ver entre otras cosas con una alimentación adecuada. A continuación algunos indicadores:

Cuadro 1 Tasa de mortalidad infantil y % madres adolescentes

Entidad Federativa	Tasa de mortalidad infantil 2007	% de niños de 1 de primaria con talla baja 2004	% de madres de 15 a 17 años, 2005
Nuevo León	11.0	2.9	5.2
Distrito Federal	11.8	3.2	4.0
Baja California Sur	12.5	3.5	6.9
Coahuila	12.4	2.9	6.6
Aguascalientes	13.6	3.4	5.0
Jalisco	13.9	3.4	4.3
Colima	12.9	3.2	5.2
Hidalgo	17.1	10.2	4.8
Tabasco	16.6	8.3	6.1
Nayarit	15.5	3.6	6.8
Sonora	12.9	2.6	6.1
Zacatecas	17.4	3.3	4.6
Sinaloa	14.6	4.0	5.9
Quintana Roo	13.4	11.6	7.0
Tlaxcala	16.4	8.2	4.9
Baja California	12.2	2.8	6.7
Morelos	13.7	8.1	5.2
Querétaro	15.3	6.2	3.9
San Luis Potosí	16.4	7.7	4.7
Tamaulipas	12.7	3.8	5.7
Yucatán	15.6	20.0	4.0
México	14.6	7.7	4.7
Campeche	16.0	11.3	6.6
Durango	16.3	3.5	5.9
Puebla	18.3	12.9	5.1
Guanajuato	16.5	5.2	4.2
Michoacán	17.7	6.0	4.8
Oaxaca	19.9	23.6	5.2
Chiapas	21.7	29.0	6.9
Chihuahua	13.8	4.2	6.9
Veracruz	18.5	11.2	5.7
Guerrero	22.2	19.9	6.5
Nacional	15.7	8.9	5.3

Fuente: La Infancia Cuenta 2007, Red por los Derechos de La Infancia en México

Podemos observar, que los tres estados, más pobres del país: Chiapas, Guerrero y Oaxaca, son los que tienen indicadores más altos en los tres rubros. El primero es el estado con más alto porcentaje de niños de 1 de primaria con talla baja (2004) y el segundo en mortalidad infantil (2007); Guerrero es el primero en mortalidad infantil y el segundo en niños con talla baja en primaria; y Oaxaca es el tercero en mortalidad infantil.

Los cinco estados con mayor porcentaje de alumnos de primero de primaria que sufren desnutrición (Chiapas con 60.9%; Oaxaca, 57.6%; Yucatán, 50.1%; Guerrero, 49%, y Puebla, 42.7%), son al mismo tiempo los de mayor tasa de deserción en este nivel educativo. Al mismo tiempo estas entidades son las de mayores índices de mortalidad infantil (Cf. Excelsior, 20 de noviembre de 2007).

A nivel nacional 19.1% de los menores de cinco años tiene prevalencia de desnutrición crónica, lo que equivale a un millón 945 mil 572 infantes. Asimismo, 32.8% presenta prevalencia de anemia (Cf. Excelsior, *idem*). Evidentemente la mala alimentación y desnutrición afecta el rendimiento de los niños en la escuela, fomentando en cierta medida la deserción.

Es un reto urgente del Estado combatir estos índices de alimentación en la infancia, con la crisis y/o desaparición de instituciones de seguridad alimentaria, como CONASUPO, DICONSA, etc, el problema se vuelve más complicado para las familias y niños de los sectores populares; esta situación se agrava si tomamos en cuenta la crisis alimentaria a nivel mundial y el aumento a los precios de los alimentos básicos. Los responsables de garantizar el sano crecimiento de los niños son los padres o tutores y junto con estos el Estado, quien tiene que contribuir ayudando a las familias pobres para que en este caso los niños tengan un nivel mínimo de bienestar social, la CDN lo contempla en los arts. 6, 26 y 27).

Es importante señalar que si bien programas como Oportunidades está enfocado a ayudar económicamente a estas familias, tiene sus limitaciones.

En primer lugar, es un programa en el que se da prioridad a familias del sector rural, olvidándose hasta cierto punto del sector urbano, claro que sin este programa la situación sería más grave para estas familias. Otra limitante es el hecho de concebir este tipo de programas desde una perspectiva no de derechos, como lo señala la CDN en relación a la infancia, sino compensatoria, enmarcada en la lógica del actual modelo económico, que antepone los intereses del propio mercado y su funcionamiento antes que los intereses de la propia población beneficiaria.

Por otro lado, habría que decir que en lo que tiene que ver con campañas de vacunación de niños pequeños ha habido una labor importante, la cobertura para el 2006 es 95.2 % en la población menor de 1 año, aunque disminuyó del 2004 (95.4%) al 2005 (95.2%), se puede decir que la cobertura es casi universal. En lo que tiene que ver con el porcentaje de población de 0 a 14 años que vive en municipios con riesgo nutricional ¹⁵ alto, muy alto, o extremo en 2005; es de 11.8% en alto riesgo y 19.3% en riesgo muy alto o extremo (RDIM, 2007), en el rubro anterior las cifras no son tan alentadoras. Otro indicador clave es el porcentaje de población de 0 a 17 años sin derecho a la salud en instituciones públicas, lo cual tiende a coincidir en los estados antes mencionados (Véase cuadro 2).

¹⁵ De acuerdo al índice de Riesgo Nutricional de los Municipios 2000

Cuadro 2 % de población de 0 a 17 años sin seguridad social

Entidad Federativa	2005	
	%	Lugar
Aguascalientes	47.3	7
Baja California	43.9	6
Baja California Sur	40.5	3
Campeche	63.0	19
Coahuila	32.0	2
Colima	53.6	12
Chiapas	86.7	32
Chihuahua	42.5	4
Distrito Federal	50.9	9
Durango	55.7	14
Guanajuato	65.7	21
Guerrero	82.8	30
Hidalgo	76.0	27
Jalisco	54.4	13
México	62.4	17
Michoacán	76.6	28
Morelos	69.1	23
Nayarit	63.5	20
Nuevo León	31.7	1
Oaxaca	82.9	31
Puebla	78.7	29
Querétaro	56.7	15
Quintana Roo	53.3	11
San Luis Potosí	62.7	18
Sinaloa	52.0	10
Sonora	42.7	5
Tabasco	73.8	24
Tamaulipas	48.0	8
Tlaxcala	75.5	26
Veracruz	74.1	25
Yucatán	57.4	16
Zacatecas	68.9	22
Nacional	62.4	

Fuente: La Infancia Cuenta 2007, Red por los Derechos de la Infancia en México

Este indicador es muy importante en la medida en que los niños que no cuentan con el acceso a instituciones públicas de salud, sus familias tienen que hacer fuertes gastos para garantizar este derecho, recursos que podrían ocupar en educación, vivienda, etc. Esto repercute en su calidad de vida, reforzando las condiciones de marginación en las que viven, siendo obligación del Estado garantizar este derecho.

Como puede observarse en el cuadro 3 el porcentaje para 2005 de niños sin derechohabencia es de 62.5%, hablamos de más de la mitad de la población infantil. Estas cifras reflejan claramente la crisis por la que pasan el IMSS y el ISSSTE, que no han podido implementar reformas eficaces sin afectar a los sectores populares.

Uno de los principales obstáculos que enfrenta la atención médica y el acceso a servicios de salud en general es la excesiva centralización, la población de áreas rurales marginadas tiene que trasladarse a las ciudades para recibir atención en casos de urgencia. “El reto principal para combatir las muertes de infantes es el desarrollo social de las poblaciones marginadas, proporcionar acceso geográfico a los servicios de salud (agua potable, drenaje, saneamiento público, etc.)” (Concha Miguel (coord.), 2005, pág. 131)

En relación a la salud el principal problema que enfrenta México es la baja inversión en infraestructura y salarios justos para médicos y enfermeras. En relación con América Latina, México es de los países que menos invierten en salud, solo 2.8% (Costa Rica invierte 4.9%, Argentina 5.1%, Cuba 6.2%, Panamá 4.8%, Brasil 3.2%) (Concha Miguel (coord.), *idem*). No es suficiente para cubrir las necesidades que tiene en términos de salud un país como México, cuya población es mayoritariamente infantil y juvenil. (Véase cuadro 1). Si bien en aspectos clave como mortalidad infantil, ha habido una disminución importante en términos absolutos durante los últimos 20 años, las cifras, como lo observamos, siguen siendo altas, pero tal vez lo preocupante es que estas muertes se presentan por enfermedades prevenibles y en poblaciones marginadas (Concha Miguel (coord.), *ibidem*).

Como ya lo mencionamos, probablemente el principal éxito en materia de salud infantil es la cobertura en vacunación. Un último indicador que vale la pena señalar es el que tiene que ver con las aumento de las adicciones que se ha dado principalmente en adolescentes y jóvenes. “La Encuesta Nacional de Juventud 2005 muestra que 26.4% de los jóvenes de 12 a 14 años y 56.9% del rango de edad de entre 15 a 19 afirmaron ser fumadores o tener dependencia hacia el tabaco. Por otro lado, aproximadamente 200 mil adolescentes de entre 12 y 17 años (215 mil 634) han utilizado alguna droga. La droga que más se utiliza es la mariguana, seguida de los inhalantes y la cocaína” (Cf. Excelsior, 20 de noviembre de 2007) Las adicciones se presentan con mayor frecuencia en niños en situación de calle, su vulnerabilidad los orilla al consumo de estas sustancias, no hay información precisa sobre esta población específica.

3.1.3 Derecho a la educación

No hace falta llamar la atención sobre el valor central que tiene la educación para el desarrollo social de un país como México. Hay un consenso generalizado sobre la educación como posibilitadora del desarrollo social. Si bien muchos gobiernos han insistido en este tema, el país sigue teniendo rezagos importantes; en los hechos no se han realizado esfuerzos suficientes para garantizar una educación de calidad que ponga a México a la altura de los retos que enfrentamos a nivel global.

Cuando nos referimos a la infancia como el capital humano por excelencia necesario para vislumbrar el futuro, se vuelve insoslayable hablar de su derecho a la educación, la CDN lo contempla en sus arts. 28 y 29. En este último artículo se asume la importancia de que el niño asuma valores como la paz, la tolerancia, la igualdad entre sexos y en general la asimilación de una educación en derechos humanos que complemente la educación formal.

En el artículo 3 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* se señala que la educación deberá ser proporcionada por el Estado hasta el nivel medio y promovida en los niveles medio superior y superior. Así mismo, la fracción I del mismo artículo establece su carácter laico, y la fracción II añade tres criterios:

1. La educación será democrática, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.
2. Será nacional, en el sentido de que, sin hostilidades ni exclusivismos, atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y el acrecentamiento de nuestra cultura.
3. Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte, a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos, o de individuos.

Si bien el gobierno mexicano en los programas: Oportunidades y Escuelas de Calidad (PEC) contempla la inversión en educación, mediante becas y apoyo directo para útiles escolares; no ha sido suficiente para garantizar el acceso a una educación de calidad, avanzar en la cobertura, combatir la deserción, etc.

A continuación algunas cifras de la situación de la educación en México: en el año 2000 había 7.8% de adolescentes entre 12 y 17 años que no trabajaba ni asistía a la escuela (Véase cuadro 3)

cuadro 3 adolescentes que no trabajan ni asisten a la escuela

Entidad Federativa	% de población de 12 a 17 años que no trabaja ni asiste a la escuela	
	2000	2005
Nuevo León	8.0	82.3
Distrito Federal	5.0	81.8
Baja California Sur	6.4	76.1
Coahuila	9.1	80.2
Aguascalientes	8.8	75.2
Jalisco	8.2	68.8
Colima	6.8	72.7
Hidalgo	6.8	77.1
Tabasco	5.6	76.5
Nayarit	7.1	76.8
Sonora	7.8	79.3
Zacatecas	12.4	70.9
Sinaloa	6.8	75.9
Quintana Roo	5.7	71.7
Tlaxcala	6.9	78.8
Baja California	9.0	72.2
Morelos	7.3	76.9
Querétaro	9.8	71.6
San Luis Potosí	8.3	72.6
Tamaulipas	8.6	76.8
Yucatán	5.1	66.2
México	7.4	78.0
Campeche	5.0	66.3
Durango	11.1	71.8
Puebla	7.2	67.1
Guanajuato	11.3	65.0
Michoacán	10.5	60.5
Oaxaca	7.7	61.7
Chiapas	6.0	54.5
Chihuahua	11.3	70.4
Veracruz	6.1	64.5
Guerrero	8.8	59.1
Nacional	7.8	71.2

Fuente: La Infancia Cuenta 2007, Red por los Derechos de la Infancia en México

Podemos observar que la entidad con mayor porcentaje es Zacatecas, con 12.4%, es interesante ver como entidades como Oaxaca, Chiapas y Guerrero están más o menos en la media nacional, lo que apunta a que en secundaria se reduce la deserción observada en primaria o gran cantidad de niños se incorporan al mundo laboral.

A nivel nacional más de un millón 163 mil niños mexicanos son analfabetas, más de 5 millones y medio de niños mexicanos de menos de 17 años no van al colegio a preescolar, primaria, secundaria y bachillerato (Cf. Milenio, 3 de mayo de 2007).

Durante el ciclo escolar 2005/2006, la tasa neta de cobertura en educación preescolar fue del 68.1% (RDIM, 2007), es decir más del 30% de niños de esa edad no cursan preescolar. Hay un 80.8% de alumnos de sexto año de primaria con logro insuficiente o elemental en el examen de español aplicado para la Evaluación Nacional del Logro Académico, en el ciclo escolar 2006-2007. En alumnos de tercero de secundaria es del 81.7% para el 2007.

Hay que decir que en lo que se refiere a la Tasa de Absorción en Secundaria, las cifras son más alentadoras, 95.4% para el ciclo escolar 2006-2007 y en educación media superior es de 95.6%. Así mismo del 2000 al 2005 se notó un considerable avance en relación a la población de 16 años con secundaria terminada, se pasó del 57.3% al 71.2% (RDIM, 2007).

Podemos decir que ha habido ciertos avances en cuanto cobertura en los últimos años, sin embargo, identificamos dos grandes problemas. El primero, tiene que ver con la calidad de la educación. En los exámenes del Programa Internacional para la Evaluación de los Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) que ha aplicado la OCDE, México se ha situado en el último lugar entre las naciones que integran el organismo. En la evaluación 2006 –la más reciente-, 50% de los jóvenes de 15 años se ubicó en los niveles cero y uno, los más bajos del rendimiento escolar en las habilidades científicas, matemáticas y de lectura, lo que significa que está “poco

calificados” para pasar a los estudios superiores y resolver problemas elementales (Cf. La Jornada, 23 de enero de 2008).

El otro problema es la falta de infraestructura, sobretodo en zonas marginadas. Es sabido, que hay comunidades indígenas, por ejemplo, en la que los niños tienen que recorrer grandes distancias a pie o en el mejor de los casos en bicicleta para llegar a las escuelas, muchos de estas se encuentran en condiciones deplorables. Es un elemento que interviene para que un Estado como Chiapas, donde hay una gran cantidad de población indígena, sea de los estados peor situados respecto de la media nacional en indicadores de educación. En el año 2000 había alrededor de 184 mil niños que no asisten a la escuela. En el índice de infraestructura, mobiliario y equipo básico en las escuelas por entidad federativa según nivel académico, (2004); Chiapas es el último lugar del país con un índice de 2.3 en primaria, cuando la media nacional es de 9.6. (Véase cuadro 4).

Cuadro 4 Asistencia educativa (2004)

Entidad Federativa	Primaria		Secundaria	
	Indice	Lugar	Indice	Lugar
Aguascalientes	16.7	5	8.3	21
Baja California	13.6	9	23.3	2
Baja California Sur	17.4	4	22.2	3
Campeche	10.2	18	16.7	6
Coahuila	20.5	2	9.4	19
Colima	11.7	15	16.7	6
Chiapas	2.3	32	11.7	13
Chihuahua	8.0	22	21.0	5
Distrito Federal	16.7	5	12.8	12
Durango	10.1	19	8.3	21
Guanajuato	11.9	14	13.0	11
Guerrero	4.8	30	2.0	29
Hidalgo	7.6	24	8.3	21
Jalisco	11.6	16	14.5	10
México	7.3	26	6.7	24
Michoacán	5.4	29	0.0	31
Morelos	11.1	17	4.2	26
Nayarit	5.9	28	9.5	18
Nuevo León	19.3	3	8.6	20
Oaxaca	3.2	31	2.0	29
Puebla	6.7	27	3.2	27
Querétaro	13.5	10	11.1	14
Quintana Roo	13.0	12	22.2	3
San Luis Potosí	13.4	11	16.7	6
Sinaloa	16.3	7	5.8	25
Sonora	21.0	1	10.0	16
Tabasco	8.2	21	14.8	9
Tamaulipas	15.6	8	29.1	1
Tlaxcala	7.9	23	0.0	31
Veracruz	7.4	25	10.0	16
Yucatán	8.9	20	2.8	28
Zacatecas	13.0	12	11.1	14
Nacional	9.6		9.9	

Fuente: La Infancia Cuenta 2007, Red por los Derechos de la Infancia en México

Aunque el mismo indicador sube considerablemente en secundaria, situándose en 11.7%, ocupando el lugar 11, es interesante observar que ocupa el último lugar en porcentaje de población de 16 años con secundaria terminada, en 2005. (RDIM, 2007). En el caso de Oaxaca, (estado igualmente predominantemente rural) ocupa los últimos lugares en índices de infraestructura, mobiliario y equipo básico, tanto en primaria como en secundaria, como puede observarse en el cuadro 4.

En términos generales, sostenemos que hace falta más inversión en educación. En 2006 no se alcanzó el 8% del PIB, tal como lo establece la Ley General de Educación en su artículo 25 (Concha Miguel (coord.), *op, cit.*). Los apoyos otorgados por programas como oportunidades y el PEC, son insuficientes. El primero apoya directamente a familias de escasos recursos. “Sin embargo, hay poca evidencia de que estos programas tengan impactos significativos en la educación (...) Más que con las necesidades económicas de la familia, el ausentismo escolar, especialmente de los niños mayores, esta más relacionado con la falta de escuelas o con la incapacidad de enseñar a la juventud, especialmente de las familias menos educadas” (Shwartzman, 2006, pág, 101).

Dentro del PEC una limitante es que ofrece recursos a escuelas que cumplen ciertos requisitos de calidad, dejando sin apoyo a un gran número de escuelas que lo requieren. En ese sentido, se responsabiliza totalmente a estas de su labor educativa, sin tomar en cuenta la desventaja que tienen respecto a otras escuelas en cuestiones de infraestructura, por ejemplo. Además el programa está destinado solamente a escuelas con matrícula amplia y con población urbano marginal. (Concha Miguel (coord.), *op, cit.*)

Es importante señalar que las políticas sociales destinadas a la educación no deben aislarse de otras como las que garantizan la seguridad alimentaria de los niños pequeños por ejemplo. Hace falta que el gobierno, mediante sus programas, ofrezca más becas a los alumnos que las requieran, pero también analizar cuales son las necesidades específicas de estos, que es lo que los motiva para abandonar los

estudios y diseñar políticas sociales integrales y eficaces que respondan a esta situación.

3.1.4 Niños en situación de riesgo

Un último rubro que queremos mencionar, es el que tiene que ver con el trabajo infantil y la niñez en situación de calle.

A continuación algunas cifras: según UNICEF hay 3.3 millones de niños en México que trabajan (Cf. Excelsior, 20 de noviembre de 2007). En el campo, de los más de 6 millones de trabajadores agrícolas, 1.6 millones son infantes de 6 a 14 años (<http://www.alterinfos.org>, 27 de mayo de 2008). Chiapas, Campeche, Puebla y Veracruz ocupan las tasa más altas de trabajo infantil con 26% de su población, mientras que Chihuahua, Nuevo León y el Distrito Federal, mantienen una tasa de 8.3%, no obstante, que México está suscrito al Convenio 138 de la Organización Internacional del Trabajo que establece una edad mínima de 16 años de admisión para un empleo, lo que claramente no respeta ni sanciona (Cf. El Sol de México, 24 de abril de 2008).

El principal problema, en relación al trabajo infantil es que la mayoría de los niños que trabajan lo hacen clandestinamente, lo que provoca que estén en una situación de riesgo, ya que facilita el abuso y la explotación. El trabajo infantil es tema complicado y delicado que requiere de estudios profundos que sean la base de programas y políticas sociales que tengan como objetivo la progresiva erradicación de la explotación y el abuso, así como “el interés superior del niño” eje central de la CDN.

Por otro lado, 140 mil menores de edad viven en la calle en México, 18% de éstos (más de 25 mil) tienen no más de cinco años, ocho de cada diez de estos niños son drogadictos (Cf. Milenio, 3 de mayo de 2007). Es esta población junto con la indígena la más vulnerable, de hecho hay gran cantidad de niños indígenas en situación de

calle, como se puede observar claramente por ejemplo en el Distrito Federal, producto de la creciente migración hacia las ciudades. Esta población está expuesta a múltiples riesgos (explotación laboral y/o sexual, pobreza extrema, discriminación etc.)

Para la erradicación de esta problemática se requieren de profundas reformas legislativas y económicas, así como cambios en las instituciones para poco a poco transformar su realidad y protegerlos de los abusos que se cometen en su contra, es una población altamente discriminada tanto por autoridades como por la propia ciudadanía.

El DIF atiende en algunas ciudades a parte de esta población, sin embargo su labor se ve rebasada ante la magnitud del problema. Sus programas y políticas, en ese sentido tienen un enfoque a corto plazo y asistencialista. Por otro lado, hay ONG que hacen una labor bastante significativa, como es el caso de EDNICA y el CARACOL A.C., pero en un problema de tal envergadura se requiere una colaboración más decidida entre el gobierno tanto de las ciudades como federal y las propias OSC.

La inclusión social de estos niños pasa por dos aspectos fundamentales: 1) buscar la reintegración con su familia y 2) su reinserción a la escuela.

“La familia y la escuela son quizá las instancias que más influyen en la vida y desarrollo de las niñas y los niños. La familia en particular es el primer espacio de socialización (...). El núcleo familiar no sólo influye en la construcción de la identidad y el sentido de pertenencia de las niñas, niños y adolescentes, también es un espacio de protección para su desarrollo” (DIF/UNICEF, 2004).

Por otro lado, una forma de empoderarlos es hacer campañas masivas tanto para que conozcan sus derechos como para sensibilizar a la propia sociedad, policías y autoridades para que los respete. Se requieren profundas reformas en el sistema de justicia para que incorpore una visión de derechos, para que tengan acceso a la justicia en condiciones de equidad y romper con las etiquetas sociales que tienden a

“criminalizarlos”. Es urgente, así mismo contar con una institución que se encargue de coordinar políticas y programas sociales enfocados a esta población. También se requieren de medidas de discriminación positiva, basadas en diagnósticos que den cuenta de sus necesidades y en general de su situación. Hace falta, en todo caso mucha voluntad política.

IV.- Las políticas sociales de infancia en México

4.1 El contexto

En los capítulos precedentes hemos hablado de la evolución de los derechos de los niños y de la necesidad de concebirllos como sujetos sociales de derechos, tal como lo establece la CDN. Lo anterior, posibilita que puedan acceder al ejercicio de sus derechos humanos básicos en condiciones de equidad en relación a los adultos. Sin embargo hay condiciones materiales estructurales que posibilitan u obstaculizan el ejercicio mismo de estos derechos. Es decir, no basta con la buena intención de querer garantizar sus derechos y hasta crear legislaciones progresistas, es necesario crear condiciones adecuadas para que ejerzan de manera integral sus derechos.

El discurso de los derechos de la infancia tiene que ir acompañado del diseño y puesta en marcha de políticas sociales de infancia eficaces que permitan crear estas condiciones. Esto no solo se aplica al caso de la niñez, el discurso más general de los derechos humanos y el de las políticas sociales se complementan, solo así se puede cerrar la brecha entre las leyes y la realidad social. De poco sirve que en “lo formal”, en las leyes, se garanticen derechos que protejan a determinados colectivos, si estos derechos no se concretizan para mejorar su calidad de vida. Para lograr este objetivo, es importante contemplar las necesidades del grupo social en cuestión, en este caso, la infancia, tomar en cuenta el acceso a servicios básicos como salud, educación, alimentación, etc. Lo que intentamos hacer en el capítulo precedente.

Por otro lado, hemos dicho que la pobreza es uno de los principales factores que vulnera el ejercicio de los derechos humanos de la infancia y de cualquier grupo social, sólo que los niños la padecen de manera más dramática por su condición de vulnerabilidad. La pobreza arrastra a una situación de mayor vulnerabilidad a grandes colectivos. (Ziccardi, 2006). La población de sectores populares es la más afectados (niños de la calle, niños indígenas, etc.).

En este capítulo, nos propondremos analizar la situación de los derechos de la infancia en México, a partir de las políticas sociales implementadas por parte del gobierno mexicano en los últimos años. Trataremos de observar en qué medida los compromisos internacionales de México en relación con los derechos de la niñez, particularmente la ratificación de la CDN, se han concretizado en políticas sociales adecuadas para el bienestar de este colectivo, observando que se ha hecho en materia jurídica, institucional, económica, etc.

Un aspecto importante que queremos analizar es el papel de los niños en la sociedad mexicana, desde la perspectiva del ejercicio de sus derechos humanos, particularmente si pueden y/o deben o no tomar un papel activo en el ejercicio de sus derechos y en el diseño de programas y políticas sociales para su desarrollo, si se escucha su opinión.

La sociedad contemporánea vive procesos sociales muy complejos, que tienen consecuencias tanto negativas como positivas. Dentro de las negativas podemos señalar, la creciente desigualdad en el mundo y particularmente en América Latina, dentro de las positivas, la emergencia de formas de organización de nuevos actores sociales, es el caso de la niñez, ya mencionamos antes el ejemplo de los NAT'S (Niños y Adolescentes trabajadores) que si bien no tienen un alto impacto en términos absolutos, si lo tienen en términos significativos, generando un nuevo modelo de protagonismo infantil (Cussianovich, *op. cit.*).

También hemos señalado que los derechos de la infancia se circunscriben o forman parte de un discurso más general de derechos humanos, tan es así que los derechos consagrados en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, se aplican también a este colectivo.

Siguiendo esta línea de análisis, podemos distinguir tres niveles de análisis que es importante tomar en cuenta a la hora de hablar de los derechos de la infancia: local, nacional y global o internacional, que por lo demás, son cada vez más

interdependientes en el análisis de cualquier hecho social. Hay condiciones estructurales en estos tres niveles que afectan el desarrollo integral de la infancia, evidentemente excede los propósitos de este trabajo analizar a detalle las interrelaciones de estos ámbitos en relación al tema de nuestro interés. Lo que nos interesa analizar es que tipo de políticas sociales de infancia son las adecuadas para enfrentar esta creciente vulnerabilidad a la que está expuesta este colectivo, debido a la puesta en marcha de políticas neoliberales.

Por otro lado, es importante señalar que los niños no son ajenos a su sociedad, no se les puede marginar de los ámbitos sociales de la vida, que como cualquier grupo social mantienen una relación dialéctica con la sociedad, es decir con otros niños y con los adultos. De tal forma se puede señalar que el desarrollo social de la infancia mexicana tiene que ver con el desarrollo social de México, de cómo se inserta nuestro país en la globalización. Por ejemplo, si un jefe de familia no tiene un empleo bien remunerado, sus hijos no van a gozar de una buena calidad de vida, probablemente se vean en la necesidad de recurrir a un trabajo para ayudar a los gastos de la familia, descuidando su educación, en el peor de los casos si sumado a esta situación, viven en un clima de violencia intrafamiliar es muy probable que terminen viviendo en la calle, quedando expuestos a un sin fin de riesgos sociales.

Es evidente que la población callejera infantil es doblemente vulnerable y es una realidad que crece día a día, “la violencia en nuestro país provoca también muertes, de acuerdo con las estadísticas de mortandad de INEGI, estas representan el 8% de las ocurridas en niños y niñas de entre cero y cuatro años, incrementándose de manera exponencial con la edad, ya que casi cuatro de cada diez niños y niñas de entre cinco y nueve años mueren violentamente y casi cada cinco de cada diez de entre 10 y 14 años de edad” (Cf. El Sol de México, 11 de noviembre de 2007). Eso en cuanto a niños violentados, pero tan solo en la Cd. de México hay aproximadamente 30 mil niños y niñas que viven en situación de calle. (Cf. El Universal, 20 de septiembre de 2007)

El problema del ejercicio de los derechos de la infancia, no es un problema social aislado. Muchas veces se ha afirmado que las políticas sociales deben ser integrales para dar solución a problemas particulares. Así, por ejemplo, si se quiere combatir la delincuencia, se debe invertir en combate a la pobreza, en educación, en cultura, etc. Cuando nos referimos a la infancia está en juego el presente y futuro no solo de este colectivo, sino de la sociedad en general. Es sabido que el problema de la delincuencia juvenil está asociado en gran medida a la falta de oportunidades de los jóvenes que se observan desde la infancia y la adolescencia.

En este sentido podemos afirmar que se necesita abordar el problema de los derechos de la infancia de manera integral. La familia como espacio idóneo de desarrollo y socialización de los niños requiere también de un análisis específico, en cuanto al diseño de políticas sociales que posibilitan mejorar su calidad de vida. Más adelante abordaremos con más detalle estas cuestiones, por lo pronto nos interesa dar un panorama general, tomando en cuenta los tres niveles de análisis antes mencionados.

Cabe señalar que el problema de la violación de los derechos de la niñez en México como en cualquier otra sociedad es multicausal, intervienen factores sociales, económicos, políticos y culturales. Queremos dar cuenta de lo que a nuestro juicio son algunas de las principales causas que intervienen en estos ámbitos y observar cómo se relacionan.

Por otro lado, hay que mencionar que la infancia no es una y homogénea sino múltiple y variada. Hay muchos grupos de niños con características diferentes: edad, raza, etnia, religión, etc. Sin embargo, desde la perspectiva de la CDN, “se considera niño a toda persona menor de 18 años”, partiendo de este enfoque y desde el punto de vista del ejercicio de sus derechos, se puede decir que los diferentes niños comparten problemáticas de exclusión y violación a sus derechos. En este sentido el artículo 2 de la CDN señala que: “Los Estado-parte respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto

a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales. Los Estados parte tomarán todas las medidas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares”.

Hemos mencionado ya que la perspectiva de género, tiene puntos de encuentro con la sociología de la infancia, el enfoque de género toma en cuenta a las mujeres como colectivo, desde el punto de vista del ejercicio de los derechos de la niñez, se puede tomar igualmente a los niños como grupo social, independientemente de sus diferencias.

Un punto de encuentro entre estos dos enfoques, puede darse en la lucha contra actitudes “machistas”, que afecta igualmente tanto a mujeres como a niño(a)s, ya que sobreestima la figura “adulto-padre” y subestima la de “menor-hijo”. Para términos del análisis, es importante la distinción que hicimos entre la infancia como grupo social y las distintas infancias que coexisten en la sociedad. Hay infancias en situación de riesgo como los niños de la calle, que requieren de un análisis específico.

Es importante insistir en la responsabilidad de todos los sectores de la sociedad, Estado, OSC y ciudadanos en general hacia la infancia. Es importante llevar a cabo una reforma del sistema político mexicano para lograr más autonomía en los gobiernos locales y poder implementar políticas sociales más eficaces. (Cf. Guillén y Ziccardi, 2004). En el ámbito internacional es necesario cumplir con los distintos pactos y convenciones que ha ratificado México, así como asumir una postura abierta al diálogo y la cooperación internacional tanto con países como con OSC especializadas.

En el caso de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), en 1996 surge el Pacto Internacional relativo a estos derechos, que enfatiza la integralidad de los derechos humanos, en el preámbulo se lee: “el ideal de un ser humano libre, liberado del temor y de la miseria sólo puede ser alcanzado si se crean las condiciones que permitan a todos disfrutar de sus derechos económicos, sociales y culturales tanto como de sus derechos civiles y políticos” (Texier, 2005, pág, 117). El mismo pacto en el artículo 10 prevé una protección y una asistencia específica para la familia, en el que se contemplan a los niños y adolescentes. Le otorga el derecho a las madres de ser asistidas durante un período razonable antes y después del parto (Texier, *idem*, pág. 129).

México ratificó este pacto en 1981, pero es una realidad que no se ha avanzado en la materialización de dichos derechos. Las constantes crisis económicas y el debilitamiento del gasto social imposibilitan cumplir con lo estipulado en dicho documento.

La exigibilidad de los DESC siempre es más complicada en comparación con los otros derechos, ya que se requieren más recursos económicos, porque básicamente se trata de garantizar el acceso a servicios básicos que se complementa con la inversión en infraestructura. “La aplicación de los Derechos Civiles y Políticos es inmediata (artículo 2 del Pacto), y los Estados parte se comprometen a garantizar recursos efectivos en caso de violación de los derechos. La aplicación de los DESC es progresiva (artículo 2 del Pacto: “cada uno de los Estados parte se compromete a adoptar medidas (...) para lograr progresivamente (...) la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos)” (Texier, *ibid*, pág, 114).

Para la plena aplicación de los DESC se necesita generar crecimiento económico, pero no es sólo una cuestión de crecimiento, sino de redistribución de los recursos, acceso a bienes y servicios y de justicia social en general. En este sentido, se vuelve necesario combatir la desigualdad, creando eficaces políticas de cohesión social. El hecho de que se contemple una aplicación progresiva de los DESC no exime de

responsabilidad al Estado para garantizarlos, en cooperación con OSC, organismos internacionales y sector privado. El propio Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) habla de que los Estados deben utilizar “hasta el máximo de sus recursos de que dispongan” para satisfacer las necesidades básicas de la población, sobre todo de grupos vulnerables, siendo el caso de la infancia. Y señala también que para dicho objetivo se requiere de la cooperación internacional. (Texier, *op, cit.*)

Podemos observar, como se interrelaciona el tema del bienestar de la infancia con el del desarrollo nacional y el compromiso que debe existir en las agendas gubernamentales de todos los niveles de gobierno hacia los grupos vulnerables. Antes señalamos que es necesario consolidar un sistema democrático respetuoso de los derechos humanos para poder construir un modelo de desarrollo eficaz y una sociedad respetuosa de los derechos de niñez. En este sentido, se vuelve imprescindible romper con el círculo de la pobreza y la exclusión, impulsando políticas sociales de más trascendencia en temas clave: salud, educación, vivienda, etc, en relación a la población en general y políticas sociales de infancia en relación a la niñez.

Cabe señalar que las políticas neoliberales implantadas durante los últimos años, no han tenido una visión de derechos, sino asistencial, caritativa. No se invierte en temas clave y se privilegia la atención directa a los sectores que viven en pobreza extrema. En términos generales se privilegian las políticas sociales focalizadas en detrimento de las universales.

4.2 Las políticas sociales en México en el contexto de la globalización

Una de las conclusiones a la que llega el *Informe Anual sobre la Situación de los DESC, Nov. 2003- Nov. 2004* realizado por el Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria O.P.” es que: “la pobreza en México, concentrada principalmente en el campo y en las zonas urbanas marginadas, es la mejor evidencia del no cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia sobre todo de derechos sociales, así como la insuficiencia de las políticas públicas elaboradas sin la perspectiva de los derechos humanos”. Más adelante se señala que “el reto es precisamente trascender programas sectoriales y focalizados de corte asistencialista, que no resuelven de manera estructural el problema de la desigualdad, la marginación y la exclusión, que afecta principalmente en forma individual y colectiva a las mujeres, los niños, los indígenas y otros sectores vulnerables.” (Concha Miguel (coord.), 2005, pág. 12).

Para combatir los grandes problemas sociales como la pobreza o la desigualdad es central la implementación de políticas sociales eficaces, en este sentido Ziccardi señala que:

“Las llamadas políticas sociales son aquellas políticas públicas que tienen como principal objetivo crear condiciones de equidad social, así como promover y garantizar el ejercicio de los derechos de la ciudadanía. Además se dirigen al conjunto de la ciudadanía adoptando criterios de universalidad porque son la responsabilidad social del Estado. Entre éstas pueden mencionarse las políticas de salud, educación, vivienda y recreación.” (Ziccardi, 2006, pág. 8).

Hay que mencionar que no es lo mismo políticas sociales que políticas públicas, estas últimas, aluden como su nombre lo dice al espacio público de implementación de diversos tipos de políticas. “Las políticas públicas son las formas de intervención y/o programas de acción de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental a la que corresponde dar soluciones específicas para atender diferentes asuntos públicos. (...), durante mucho tiempo, el carácter público de las políticas estuvo confinado al ámbito estatal o gubernamental; en la actualidad, sin

embargo, se acepta que lo público es un espacio en el que participan diferentes ciudadanos y actores pertenecientes a organizaciones no gubernamentales, sociales, cívicas, profesionales.” (Ziccardi, *idem*, pág. 8)

Ahora bien, el proceso de globalización ha configurado un nuevo escenario mundial en el que el diseño de políticas sociales responde en primer lugar a la lógica del mercado, a las exigencias de la política económica neoliberal. El papel del Estado como rector del bienestar social se ha debilitado, el llamado Estado de Bienestar está en crisis, se ha debilitado también la soberanía de los Estados, dado que los organismos económicos internacionales (Banco Mundial y FMI) y las transnacionales tienen cada vez más influencia en la economía y política de los países. La responsabilidad de “lo social” ahora es compartida, los sectores público, privado y el llamado “tercer sector”, o sociedad civil organizada (OSC) tienen un papel cada vez mayor en este sentido.

Por un lado, la participación de dichos sectores es benéfica, ya que complementan al Estado en estas funciones, ayudando a democratizar las políticas sociales. Pero por el otro, usurpan su responsabilidad de guiar el proceso de implementación de las políticas sociales. “En la mayor parte de los países se reconoce que el Estado no debe ni puede ser el único que controle la educación, la salud, la seguridad social, y por razones financieras se acepta que la iniciativa privada debe desempeñar funciones en lo social” (Lerner, 1998, pág. 26). Sin embargo la autora señala también que: “lo que no parece legítimo es que el Estado pretenda dejar totalmente en manos de las fuerzas privadas la cuestión social y se desatienda de la educación, la salud y la seguridad social; sobre todo cuando, al intervenir en lo social, suele reducir la desigualdad, los contrastes y apoyar a los sectores marginales, ofreciéndoles servicios gratuitos o a bajos costos. Mientras que las fuerzas privadas intervienen en lo social con la idea de obtener ganancias y no movidas por criterios igualitarios” (Lerner, *idem*)

El Estado debe seguir teniendo una función central, en el sentido de garantizar el acceso a bienes y servicios básicos a la población. Ya que, entre otras cosas, a nivel político es la instancia que puede mediar los conflictos surgidos entre distintos actores. Un extremo del papel del Estado en este sentido es el llamado “corporativismo” surgido del régimen priísta que cooptaba los distintos sectores sociales a cambio de seguridad social.

El Estado es el que tiene que guiar la implementación de servicios básicos, siendo complementaria la participación del sector privado y de la sociedad civil organizada (OSC). Sin embargo se debe transformar, ya no es eficiente tener el pesado aparato burocrático de antes, la excesiva centralización.

El Estado ya no cuenta con los recursos de antes, el mercado y las transnacionales dictan el curso de la economía, ha perdido gran parte de su capacidad económica con los ajustes estructurales de la política neoliberal. Es por esto que necesita de la cooperación de las empresas y las OSC en “la cuestión social”. Algunos autores llaman a esto el paso de un Estado de Bienestar a una “sociedad de bienestar”.

“La limitación de los recursos financieros del Estado, la complejidad de las necesidades de bienestar y la amplitud de las organizaciones sociales ligadas a la provisión de satisfactores de bienestar, plantean una tendencia a la sustitución del aparato social benefactor hacia lo que podría llamarse “sociedad del bienestar” (Incháustegui, 1998, pág.74).

Es importante, insistir en que en la “sociedad de bienestar” el Estado debe tener un papel central, ya que como lo mencionamos es la principal institución política que podría garantizar los derechos de los ciudadanos, ya que lo guía un interés general, es la institución que podría implementar políticas sociales con visión de derechos. Pero en el caso de México, debemos cuidar de consolidar la democracia, rompiendo con los viejos vicios del sistema político (clientelismo, presidencialismo, autoritarismo, etc.), Lo anterior tiene que ver con la reorganización del Estado, lo que se ha llamado “reforma del Estado”. Para que las políticas sociales tengan una visión de derechos se requiere dejar atrás estos vicios.

Roger Bartra habla de que en términos de cultura política se tiene que pasar de una cultura nacional-revolucionaria heredada del priismo a una cultura política nacional centrada en la democracia.

“La situación crítica del nacionalismo radica en que no sólo no ha logrado la unificación de la cultura política, sino que al haberse constituido en el símbolo del autoritarismo se enfrenta a la democratización de la sociedad civil.” (Bartra, 2007, pág. 245)

La consolidación de la democracia rompería con este viejo sistema autoritario legitimado por la ideología nacional-revolucionaria que tuvo sus bases en la institucionalización de la revolución con el régimen priista. Sin embargo para que una nueva cultura política nacional sustentada en un discurso democrático sea eficaz y pueda legitimar el sistema político mexicano, es importante que responda a los intereses de los ciudadanos, a los intereses de los gobernados, que procure garantizar sus derechos. Sostenemos que el discurso democrático tendría que tener como sustento el discurso de los derechos humanos. Más aún que las políticas públicas y los programas sociales del gobierno tienen que tener esta visión de derechos, solo así se podría legitimar un sistema democrático en México.

Las políticas universales son las que tienen esta visión de derechos, su objetivo es garantizar los servicios básicos que requieren los ciudadanos, son universales igual que los derechos humanos.

De un tiempo para acá se ha venido dando un debate en torno al tipo de políticas sociales más eficaces: universales o focalizadas. El discurso del neoliberalismo apela a la focalización de las políticas sociales, poniendo en el centro a los grupos que viven en pobreza extrema, pero desde una perspectiva asistencialista, y no de derechos. Pero sobre todo a corto plazo; ya que su objetivo es combatir la pobreza extrema en términos absolutos, no asegurar derechos sociales básicos y universales como la educación, la salud, etc, a todos los ciudadanos. No es tan importante generar oportunidades a largo plazo, sino privilegiar la atención directa.

“La focalización plantea redireccionar el gasto social hacia los sectores clasificados por edad, tipo de ingreso o cualquier otra variable que permita determinar en ellos carencias claramente distinguibles (alimentarias, de nutrición, sanitarias, dificultades en el acceso al empleo, etc.), al comprobarse que el gasto social del Estado sólo llega en ínfima proporción a quienes más necesitan de él. Los fondos asignados a la focalización implementan y desarrollan acciones respecto de programas alimentarios básicos, de seguimiento nutricional, acciones sanitarias y de generación de ingresos, entre otros.” (<http://urbared sociales.unam.mx>, 2002)

Cabe señalar que las políticas focalizadas cumplen un papel, pero complementario, hay grupos vulnerables en situación de riesgo social, que tienen desventajas con relación al resto de la población (niños de la calle, discapacitados, adultos mayores, etc.), que requieren de políticas sociales focalizadas para afrontar su situación de desventaja social, de medidas de discriminación positiva. Sólo que como lo mencionamos antes, la focalización debe cumplir una función compensatoria, no central, dentro del desarrollo nacional; ya que la focalización puede correr el riesgo de estigmatizar a estos grupos y contribuir simbólicamente a acumular la desigualdad.

Las políticas sociales neoliberales también priorizan la privatización de los servicios básicos, esto trae como consecuencia evidente que los sectores populares no puedan acceder a estos servicios.

“La alternativa de mercantilizar-privatizar diversos issues de la política social y establecer una cobertura mínima para los sectores excluidos del mercado tiene el riesgo de reforzar una estratificación dualista de la sociedad sin resolver el problema del bienestar, ni del cambio estructural de la política social implícito en un programa de reforma social.” (Incháustegui, 1998, pág. 63).

Hemos dicho que las políticas sociales eficaces deben ser integrales. Un problema de la focalización, es que atiende problemas aislados, no desde una perspectiva integral y relacional. En este sentido es importante señalar que la exclusión social, generada por la pobreza responde a causas multifactoriales, principalmente económicas, pero también políticas, sociales y culturales y que se relacionan entre

sí. Es como la situación de los grupos vulnerables, como la niñez, pero forma parte de un programa de desarrollo nacional integral. Las políticas sociales y los derechos humanos considerados desde su integralidad son pieza clave para el desarrollo social. Brugué señala que: “la exclusión suele definirse como un estado de necesidad intensa provocada por múltiples factores (materiales, educativos, urbanísticos, sanitarios, etc.)” (Brugué, 2006, pág. 4).

Cabe señalar, que la globalización ha traído transformaciones sociales aceleradas, por ejemplo, en el campo de las comunicaciones. Las nuevas tecnologías definen en gran medida el rumbo del desarrollo de los países, los empleos requieren cada vez más especialización y un alto grado de capacitación técnica, se subestima el trabajo manual y los sueldos no son altos. Algunos autores (Yonedi, 1984) han planteado que vivimos en la sociedad de la información, concediendo a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), el poder de convertirse en los nuevos motores del desarrollo y el progreso. De tal forma que es importante considerar el acceso a otras tecnologías, al conocimiento y la cultura en general para no quedarse al margen del desarrollo.

Pierre Bourdieu desarrolla a lo largo de su obra el concepto de capital cultural, y explica la manera como individuos y los grupos acceden de manera diferencial a éste, generando procesos distinción y enclasmiento que devienen en procesos de exclusión. Evidentemente México no es ajeno a estas nuevas formas de exclusión que ha traído la globalización de la economía y de las tecnologías. Ulrich Beck (2002) plantea que hemos entrado en lo que llama “sociedad del riesgo”, donde cada vez más sectores sociales se ven en situaciones claras de riesgo social. Las sociedades contemporáneas se caracterizan por una forma de exclusión más aguda cuyas coordenadas ya no se sitúan “arriba-abajo” sino “adentro-afuera” (Brugué, 2006, pág 3).

Las políticas sociales necesarias para el combate de estos procesos complejos de exclusión social son las llamadas políticas de cohesión social. El objetivo de este tipo

de políticas es reconstruir el tejido social, crear redes sociales basadas en la solidaridad y la confianza, donde la ciudadanía tiene un papel central.

Vivimos en una sociedad fragmentada, atomizada. El proceso de globalización neoliberal ha roto vínculos sociales. Con la caída del socialismo real y el muro de Berlín, han entrado en crisis las ideologías o los meta-relatos que legitimaban el orden social con base a una idea abstracta. A este proceso Touraine (1996) lo llama “desmodernización”; según este autor los nuevos movimientos sociales se fundamentan en elementos éticos. En el derecho tanto de individuos como de grupos sociales a vivir su vida como ellos quieran, con más libertad de acción, la construcción de “sujetos sociales” cobra otro sentido. De tal forma, que si bien con la globalización se han debilitado los lazos sociales, también han emergido nuevos actores sociales que reclaman mayor participación (niños, gays, mujeres, inmigrantes, etc.)

Un elemento central de las políticas de cohesión social que ya mencionamos es la participación ciudadana, ya que los problemas sociales que enfrentamos son cada vez más complejos y requieren de la participación de todos. Brugué (2006) dice que debemos trabajar para construir ciudadanos y para construir comunidad. Es decir, fortalecer “lo social”, a partir de la participación e integración de los ciudadanos a su comunidad, pero esta integración sólo es posible si construimos relaciones más horizontales, basadas en el diálogo, ya que una característica relevante de la sociedad contemporánea es su compleja diversidad. Es importante en este sentido, tomar en cuenta los intereses, necesidades, derechos de todos.

“Las políticas de cohesión reclaman esta complejidad en las formas porque deben afrontar una realidad también compleja. Nuestra sociedad es cada vez más diversa, plural, cambiante, volátil y, en consecuencia, no podemos actuar sobre ella sin reconocerlo.... Únicamente desde la proximidad, la apertura y el diálogo podemos captar esta complejidad y actuar en consecuencia” (Brugué, 2006, pág. 13).

En el caso de México, nuestra sociedad ha estado permeada durante mucho tiempo por el autoritarismo y el clientelismo en las políticas sociales. (Cf. Gortari y Ziccardi, 1998). De tal forma que es necesario consolidar instituciones verdaderamente democráticas que garanticen el ejercicio de derechos sociales y sobretodo mecanismos de diálogo entre la ciudadanía y el gobierno.

Sostenemos que la “democracia participativa” tiene un papel cada vez más importante y acompaña a la “democracia representativa”, pero tiene que estar basada en el diálogo y en la búsqueda de consensos en torno a cuestiones públicas.

Eduardo Bustelo ha dicho que América Latina tiene que construir una democracia activa basada en actores-sociales emancipados. En nuestro trabajo nos interesa observar en qué medida la niñez puede formar parte de estos nuevos actores-sociales emancipados.

Cabe señalar, que las sociedades latinoamericanas, incluida la mexicana, son profundamente desiguales, uno de los aspectos en los que se observa esa desigualdad es la edad. Existe, por ejemplo, un fuerte problema de desempleo entre jóvenes y adultos mayores. También los niños padecen la desigualdad, ya que muchas veces no se escucha su voz en cuestiones que les afectan y constantemente son violados sus derechos humanos.

“La edad está entre las distinciones sociales más añejas. Desde tiempos inmemoriales la edad ha servido para la asignación del status y, hasta la fecha, muchas cargas y beneficios se distribuyen de acuerdo con la edad... las diferentes tareas, recompensas y privilegios que tienen niños, jóvenes, adultos y ancianos no responden a una evolución biológica pura, sino a la lógica cultural y a los juegos de poder que acompañan a esa evolución.” (Reygadas, 2007, pág. 60).

Las políticas de cohesión social deben combatir la desigualdad, también de edad, construyendo relaciones recíprocas entre adultos y niños y entre todos los grupos de edad. Más adelante analizaremos el tipo de políticas sociales de infancia necesarias

para contrarrestar los procesos de desigualdad que se dan en México por la edad. Pero antes, observaremos los cambios que se han dado en las estructuras familiares en Latinoamérica y como afectan los derechos de la infancia.

Para concluir, podemos decir, que en esta sección tratamos de analizar cómo se relaciona el bienestar de la infancia con el desarrollo nacional de la sociedad mexicana. Por ello tratamos de observar de que manera los procesos de exclusión social generados por la globalización de la economía afectan a la infancia y a los grupos vulnerables y qué tipo de políticas son necesarias para combatir este problema.

4.3 Los cambios en los modelos de familia

Cuando hablamos de la infancia y sus derechos no podemos dejar de señalar el importantísimo papel que desempeña la familia, la relación del niño con su entorno familiar es fundamental para su desarrollo biológico, psicológico y social. La familia junto con la escuela son espacios fundamentales de socialización de los niños, es donde interiorizan determinados valores y donde forjan en gran medida su carácter; el niño aprende desde sus primeros años como relacionarse e interactuar con los “otros”, a partir de la interacción que se da en el ámbito familiar.

Sin embargo, así como no existe una sola infancia, tampoco un único modelo familiar. De hecho algunas diferencias importantes entre los niños tienen que ver justamente con el tipo de familia a la que pertenecen. Evidentemente, no es lo mismo hablar de la situación de los niños de las familias populares a los que pertenecen a familias de clase media y alta. Así como tampoco es la misma situación que vive un niño de padres divorciados que uno de familia extensa, etc. Hemos dicho que como niños, tienen problemáticas similares por el simple hecho de pertenecer a este grupo social, pero no debemos dejar de hacer hincapié en estas diferencias familiares.

Lo que ha pasado en las últimas décadas, es que ha entrado en crisis el “modelo único de familia” que dominaba en el imaginario colectivo. “desde los años sesentas se perfiló una crisis familiar latente motivada por factores que exigen un replanteamiento de las estructuras tradicionales de la familia, la modificación de normas, valores, actitudes y motivaciones y la pugna por una creciente tendencia igualitaria entre sus miembros.” (Morales, 1996, pág. 35).

Es a partir de la década de los sesenta que junto con los movimientos feministas que ayudaron a que las mujeres tuvieran mayor participación social y salieran del ámbito privado, que la familia empieza a tener transformaciones relevantes tanto en su composición como en las funciones, derechos y obligaciones de sus miembros, es un fenómeno que se observa a nivel mundial. Existe un creciente consenso en torno a la repartición equitativa de las tareas domesticas, así como de las necesidades y derechos de las mujeres y en menor medida de los niños, es decir se empieza a democratizar el ámbito familiar.

“Los sistemas de bienestar deberían considerar el escenario actual caracterizado por una creciente complejidad y heterogeneidad de los hogares y familias y por el cambio en las relaciones entre sus miembros, debido a procesos de modernización y democratización.” (Arriagada, 2007, pág. 18)

Es importante señalar, que si bien ha habido cambios importantes que giran en torno a la democratización del ámbito familiar, habría que matizarlos, ya que en una región como Latinoamérica donde existen grandes rezagos económicos y sociales, estos afectan directamente el avance lento que se ha dado en este sentido. Son las familias de escasos recursos las que se ven más afectadas y en las que están más arraigados ciertos valores tradicionales que no corresponden a este movimiento de democratización de la familia.

A la pregunta incluida en la Encuesta Nacional de Valores (1994) de quién debe hacerse cargo en la pareja de limpiar la casa, la respuesta de los entrevistados estuvo en función de su ingreso y escolaridad.

Existe una relación directa entre el nivel de ingreso y la proporción de personas en cada estrato que aceptan que ambos deben realizar las labores domésticas. Esta postura correspondió a 65 por ciento en aquellos con más de cinco salarios mínimos contra 29 por ciento en los hogares con hasta un salario mínimo (Salles y Tuirán, 1996, pág. 53). Podemos observar así, que el nivel económico y de educación influyen para obstaculizar los cambios antes mencionados.

Cabe señalar, que debido a dichas necesidades económicas las madres se han incorporado al mercado laboral, para ayudar a solventar los gastos para el mantenimiento del hogar; esto ha traído cambios sustanciales en las estructuras familiares. Brígida García señala que, “de los cambios que se han observado en las últimas décadas en la división del trabajo familiar, el fenómeno que más ha recibido atención, tanto en México como en América Latina, es el aumento en la participación laboral de las esposas o cónyuges” (García, 2007, pág. 26).

También ha aumentado el número de adolescentes que trabajan para ayudar a su familia y que ayudan al cuidado de sus hermanos menores en el caso de tenerlos. Sin embargo, Irma Arraigada sostiene que, “pese a que la mayoría de las mujeres latinoamericanas trabaja en el mercado laboral así como muchos niños y jóvenes, se mantiene entre diseñadores de políticas la imagen de familia tradicional y de la madre como única cuidadora y agente de socialización de los niños” (Arraigada, 2007 pág. 17).

Uno de los cambios significativos dentro de la familia es que han proliferado los hogares con jefaturas de mujeres; es importante destacar que muchas veces no cuentan con el acceso a servicios como guarderías, en el caso de que tengan niños pequeños; es un ejemplo de los cambios en el diseño de políticas sociales de familia que se tienen que contemplar. Vale la pena insistir también en la necesidad de que mujeres embarazadas tengan acceso a servicios de salud, sobre todo cuando son madres solteras, ya que se encuentran en un estado de vulnerabilidad.

La CDN contempla en el artículo 24 la importancia de los cuidados prenatales para el sano crecimiento del niño y para el bienestar de la madre.

Una de las consecuencias más negativas de la globalización económica es la precarización del trabajo, si bien esta situación afecta a familias en las que ambos miembros de la pareja contribuyen al sustento del hogar, en el caso de las madres solteras las ponen una posición de gran vulnerabilidad. Por eso es importante, que las políticas sociales atiendan esta situación.

Irma Arraigada afirma que se tienen que “crear políticas públicas que favorezcan la conciliación entre trabajo y familia, que eliminen las desigualdades de género y etarias, y que posibiliten el cumplimiento de las funciones para el bienestar de sus familias. Estas políticas deberían abordar las dificultades existentes para compatibilizar la vida profesional con la familiar en este nuevo modelo económico globalizado, con los nuevos esquemas de trabajo transitorio y con horario extensos.” (Arraigada, 2007, pág. 19).

Por otro lado, es interesante observar que si bien la familia sigue siendo un espacio importante para la educación de los niños, los medios de comunicación ejercen cada vez más influencia en ellos, ya que pasan varias horas en la T.V. o en la computadora sin la vigilancia de un adulto, ocurre que en el caso de familias monoparentales cuando la madre o padre salen a trabajar, el niño se queda solo en casa y tiene acceso en internet o en la propia T.V. En estos medios se reproducen también estereotipos o representaciones sociales que violan sus derechos y se pone en práctica dentro de la familia por los adultos.

“En esta interacción entre los medios y las audiencias, los primeros juegan un papel importante, primero, porque pueden contribuir a reforzar las visiones y prácticas tradicionales sobre un determinado hecho o fenómeno, y también, porque pueden aportar elementos que permitan a determinadas audiencias plantearse nuevos enfoques y actitudes. De ahí que se afirme el papel relevante que pueden jugar los diversos medios de comunicación para promover una cultura de respeto y protección de los derechos de la infancia o bien para

fortalecer visiones contrarias a los contenidos y principios de este Tratado (CDN)” (Sauri *et al*, 2007, pág. 22).

De tal forma que hay elementos culturales, que en este caso tienen que ver con la influencia de los medios de comunicación en la inculcación de valores que favorecen o frenan actitudes para la construcción de relaciones con una visión de derechos hacia la infancia dentro del ámbito familiar. En este sentido que los medios de comunicación deben tener un papel más activo en la consolidación de una cultura de respeto a los derechos de la infancia. Dentro de éstos, es importante que haya espacios para su divulgación.

El análisis de los medios de comunicación y los derechos de la infancia es un tema que requiere un análisis más profundo, por lo pronto aquí solo señalaremos que los medios cuando aborden cuestiones relacionadas con la infancia deben tomar en cuenta la trascendencia que pueden llegar a tener los contenidos de su información por un lado, y por el otro, darle espacios para que los niños expresen sus opiniones, necesidades y sentimientos sobre todo en aquellas cuestiones que les afectan. El art. 18 de la CDN señala la responsabilidad que tienen los medios para la difusión de los derechos de la infancia entre los propios niños y sus padres y en general en todos los sectores de la sociedad.

Entre las representaciones sociales que violan los derechos de la infancia es como ya lo señalamos en el capítulo 2 concebir a los niños como propiedad, “esta representación coloca a niñas, niños y adolescentes como posesión de padres, madres o adultos en general, como extensión de los bienes de la familia o de otras instituciones. Desde esta idea niños, niñas y adolescentes no tienen otros derechos sino los de la familia misma o en el mejor de los casos, lo que ésta le concede de manera arbitraria, los adultos son quienes mejor saben lo que les conviene a niños, niñas o adolescentes e incluso el maltrato puede ser justificado en la medida en que es una forma de “corregir” o “educar”. (Sauri *et al.*, 2007, pág. 12).

Más adelante, en el mismo documento, señalan que los medios de comunicación reproducen la representación social de niños como propiedad cuando: “- en entrevistas a niños, solo se considera la autorización padres o madres de familia, pero nunca se solicita la de los primeros” o cuando, no valoran los puntos de vista de los niños, es decir, cuando no los toman en cuenta como fuentes valiosas de información” (Sauri *et al.*, *op. cit.*, pág. 28).

Podemos señalar que los medios de comunicación dada la gran influencia que ejercen en la opinión pública cumplen un papel central para ayudar a frenar ciertas actitudes violatorias de los derechos de la infancia; sobre todo como ya lo observamos, en relación a las representaciones sociales que los adultos tienen de la infancia y que la estigmatiza. Una posición socialmente responsable de su parte pasa por hacer visibles sus derechos y necesidades.

Destacamos el papel de los medios de comunicación por que dentro de las familias, cuando se ejerce violencia hacia mujeres o niños, cuando no se respetan sus derechos; en gran medida es porque se interiorizan valores e ideas contrarias al ejercicio de este derecho. Es decir en la construcción de una cultura de respeto de los derechos humanos en general y dentro del ámbito familiar en particular, los medios son clave. Por un lado, porque pueden ayudar a difundir los derechos humanos y de la infancia y por el otro, porque para bien o para mal se han convertido en una fuente poderosa de transmisión de valores.

Para que haya relaciones armoniosas al interior de la familia, es necesario replantear el ejercicio de la autoridad y la disciplina. Por ejemplo, el castigo físico vulnera la integridad de los niños; en este sentido se tienen que buscar formas alternativas de educar, sobre todo fomentando el diálogo y la comprensión. La disciplina no debe ser represiva, es preocupante observar las cifras de maltrato infantil que ejercen los padres con sus hijos. Sin embargo, la relajación extrema de la disciplina también es perjudicial. La CDN contempla también el derecho de los padres de educar a sus

hijos conforme a su cultura, valores, etc. siempre y cuando no se violen sus derechos.

Cuando, en una etapa como la infancia hay ausencia de límites los niños no tienen una noción de autoridad, lo cual es perjudicial en su socialización tanto en el presente como en su vida adulta. De tal forma que en la construcción de relaciones horizontales en la familia es necesario partir del respeto y el diálogo en la solución de conflictos. Uno de los mitos a los que aluden Salles y Turián (1996) que dominan el imaginario colectivo en México, es el mito de la familia estable y armoniosa, donde todo marcha bien. Este mito encuentra terreno fértil en la invisibilidad de las necesidades y derechos de los miembros de la familia, particularmente aquellos que se encuentran en situación de dependencia o desventaja.

Es común que al interior del ámbito familiar surjan conflictos, el disenso es esencial en una sociedad democrática y sobretodo en espacios sociales como la familia. Lo importante es cómo solucionar dichos conflictos, si de manera represiva o autoritaria o privilegiando el diálogo y la empatía. Es natural, en el caso de familias con adolescente las brechas generacionales en relación con sus padres, la incomprensión de ambos, solo que los primeros se encuentran la mayoría de las veces en una situación de dependencia, sobre todo económica que cuarta su libertad. La CDN en sus artículos 12 y 13 plantea el derecho de niños y adolescentes de expresar sus ideas, intereses, etc, un espacio fundamental donde se debe poner en práctica es en el ámbito familiar.

El respeto por la libertad y la autonomía del niño como persona tiene que empezar en el hogar; indudablemente cada etapa de la infancia es diferente y requiere de un grado específico de libertad, los niños pequeños requieren mayor protección; gradualmente conforme van creciendo, sus necesidades van cambiando y paralelamente debe crecer su independencia. El que los niños requieran protección no debe ser pretexto para vulnerar su individualidad, antes hemos hablado de la importancia de ésta para el ejercicio de sus derechos.

Un principio fundamental que armoniza libertad y protección sobre todo en los derechos de los niños pequeños es el principio de interés superior (artículo 3 de la CDN). En cada situación específica donde entren en conflicto dos o más derechos de la infancia, se debe tomar en cuenta por sobre cualquier cosa el bienestar del propio niño. Es evidente que la aplicación de este principio no es sencilla, requiere de un fuerte sentido de empatía hacia la infancia.

Para que dentro del ámbito familiar exista bienestar y una situación de respeto de los derechos de sus miembros, son necesarios cambios tanto en el interior de las propias familias como al exterior, a nivel micro y macrosocial. Evidentemente los diseñadores de políticas sociales deben tomar en cuenta estos cambios en las estructuras familiares, vincular empleo y familia, y en general adaptar las políticas a las nuevas condiciones en relación a los derechos tanto de la mujer como de los niños.

Los padres tienen una responsabilidad insoslayable de educarlos en un ambiente de diálogo, respeto y confianza. En este sentido la construcción de nuevos valores respetuosos de la dignidad de la niñez empieza en la familia, crear una cultura de respeto a los derechos humanos empieza también en la familia. Es fundamental que tanto niños como adultos, conozcan los derechos de la infancia, particularmente la CDN. En este sentido, tanto OSC, gobierno y medios de comunicación deben articular esfuerzos para organizar campañas de difusión de estos derechos.

Hemos destacado el papel que juega la familia en relación al bienestar de la infancia, analizando algunas causas que intervienen en la violación de sus derechos dentro de este espacio y en un contexto de cambios importantes en las estructuras familiares porque pensamos que el cambio socio-cultural necesario para la construcción de una cultura de respeto de los derechos humanos en general y de la infancia en particular pasa por este espacio; en este sentido sigue teniendo un peso significativo dentro del orden social.

4.4 Las políticas sociales de infancia

El ejercicio de los derechos de la infancia se vuelve una realidad mediante la puesta en marcha de políticas sociales de infancia, Gustavo Forsalredo señala que: “una política pública de infancia en el área social es un conjunto articulado de acciones que incluye el nivel nacional, el nivel intermedio, del Estado, provincia, departamental y el nivel local y/o municipal. Dicha articulación de acciones ocurre cuando el Estado y la sociedad civil logran trabajar mancomunadamente por el derecho, por la promoción y la atención a los derechos de las niñas y los niños” (Forsalredo, 2002, pág. 9).

Un primer elemento a tomar en consideración en las políticas sociales de infancia es justamente la necesidad de promover el trabajo conjunto tanto del gobierno como de la sociedad civil para el desarrollo de este grupo social. En la época actual es difícil hablar de desarrollo social y de políticas sociales sin tomar en cuenta la necesaria cooperación de todos los sectores de la sociedad. En este sentido, el problema del ejercicio de los derechos de la infancia no se puede analizar de manera aislada, requiere como los demás temas sociales de soluciones integrales y transversales.

Por otro lado, uno de los principales actores en la implementación de políticas sociales tendrían que ser los propios niños, son los que de viva voz pueden expresar sus principales necesidades. Es así que la participación en aquellas cuestiones que afectan su vida está consagrada en la CDN (arts. 12 y 13) y es además un eje rector de la misma, son en gran medida estos artículos los que le dan su carácter vanguardista.

Cabe señalar que al hablar de participación infantil, hablamos de construcción de ciudadanía en la infancia, de concebir a los niños como sujetos de derechos y como parte integral de la sociedad.

“En términos amplios, el status ciudadano otorga a un individuo o grupo de individuos un conjunto de titularidades y espacios de participación, a través del cual se incorporan como

miembros de una sociedad, de conformidad a las normas socioculturales vigentes en un periodo determinado, entre los que se cuentan un cuerpo de derechos y deberes legalmente establecidos” (Pilotti, 2000, pág. 29)¹⁶ .

El concebir a los niños como ciudadanos implica ampliar sus ámbitos de participación, sobre todo en aquellas cuestiones que les afectan, es el caso evidentemente de las políticas y programas sociales de infancia.

Ahora bien, no es lo mismo hablar de participación en niños pequeños que en adolescentes, lógicamente conforme va creciendo una persona gana independencia y sus juicios son más maduros. Sin embargo, aún a los niños pequeños se les tiene que escuchar, tomar en cuenta y tratar de entender sus necesidades, es aquí donde se requiere de la imaginación y creatividad de especialistas en diversas disciplinas enfocadas a este grupo para diseñar programas y políticas que tengan como objetivo estimular su participación tomando en cuenta en todo momento su individualidad. Con los adolescentes es distinto, dada su madurez próxima a la edad adulta, su participación es más directa y no tanto mediante el juego como podría ser en niños pequeños.

Es importante señalar que cada etapa de la infancia es diferente y requiere de políticas diferentes, el hecho de usar indistintamente términos como niñez, adolescencia y juventud crea ciertas confusiones. (Cuevas, 2002, cap. 3). Es sumamente complejo establecer cortes tajantes de cuando inicia y termina una etapa y se pasa a la siguiente; sin embargo para cuestiones jurídicas se vuelven necesarios dichos cortes. La CDN utiliza el término niño aludiendo a todas las personas menores de 18 años, incluyendo niñas, niños pequeños, adolescentes, etc, sin embargo toma cuenta las necesidades de los niños en todas sus etapas de desarrollo. Lo que es un hecho es que es importante el trabajo multidisciplinario en cada una de ellas para el diseño e implementación de políticas sociales, algunas veces separando y otras relacionando las etapas señaladas según sea el caso.

¹⁶ Véase capítulo 2

Es importante también identificar aquellos espacios en los que los niños participan de manera cotidiana (escuela, comunidad, familia, etc.). Así como también, no solo al hablar de niñez, estimular un diálogo respetuoso, horizontal y constructivo que sea la base del diseño de políticas sociales, “el vínculo de comunicación y de reciprocidad entre adultos y niño(a)s determina la calidad y la legitimidad de las decisiones que los adultos adoptan a nombre colectivo” (Baratta, 1997, pág. 19).

Habría que decir que la participación social de los niños no es menos importante que la de los adultos sino diferente, hay que empezar a reconocer estas diferencias para construir relaciones basadas en la equidad.

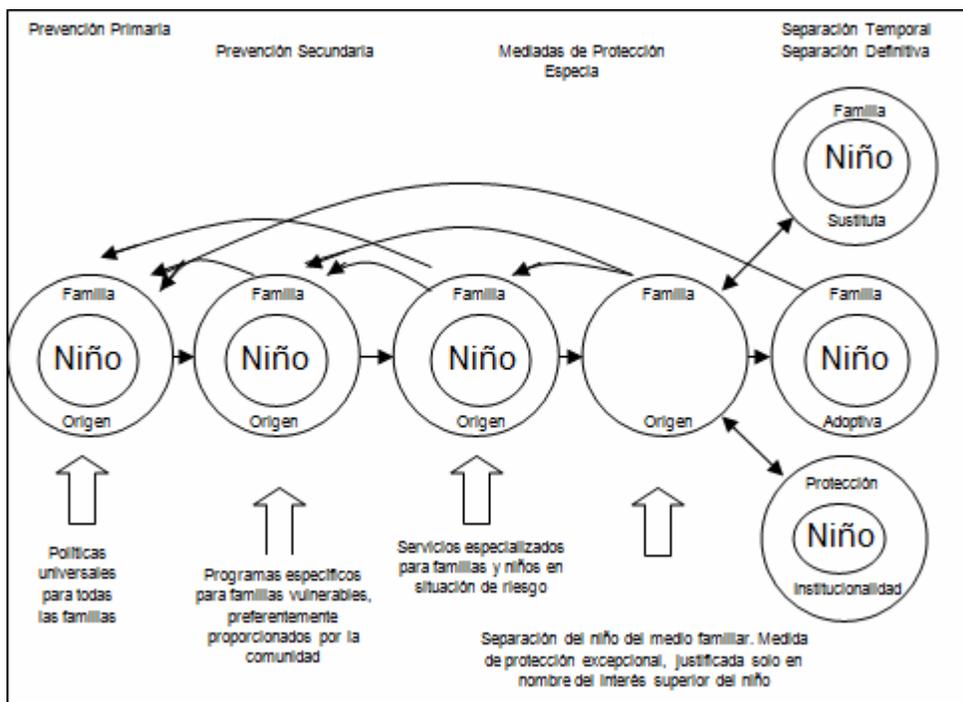
Otro aspecto importante que hay que tomar en cuenta es la centralidad de la familia en el bienestar de la infancia. Antes hemos analizado los cambios en los modelos de familia que se han generado en las últimas décadas. Cabe mencionar que los cambios socio-culturales de mayor trascendencia para garantizar los derechos de la infancia se dan en este espacio de socialización.

El machismo que sustenta relaciones de dominación y no de respeto entre los integrantes de la familia se reproduce en este nivel y llevado al extremo produce violencia intrafamiliar, las principales víctimas son los niños, particularmente las niñas. En el 77% de los abusos sexuales dentro del ámbito familiar las víctimas son niñas (Barreiro (coord.), 2005).

El trabajo doméstico vulnera particularmente los derechos de las niñas, ya que se les imponen roles específicos para cumplir labores domésticas reproduciendo valores machistas que reproducen ambos sexos dentro del espacio familiar. De tal forma que hay dimensiones culturales que son la base de violaciones a los derechos de la niñez que se reproducen en este ámbito. Asimismo hay también causas estructurales a nivel económico que se manifiestan en condiciones de exclusión social de millones de familias mexicanas, por lo que se vuelve una necesidad de primer orden elevar la calidad de vida de éstas mediante políticas de inclusión social.

Finalmente, podríamos señalar que en el caso de niños en situación de calle o abandono es imprescindible el diseño de programas enfocados a la reintegración a sus familias, la falta de recursos de éstas no es pretexto para llevar a cabo esta tarea, se deben vincular las políticas de familia con las políticas focalizadas a esta población; así como tomar en cuenta el contexto socio-cultural y económico de las familias. Francisco Pilotti sugiere el siguiente esquema:

SISTEMA INTEGRADO DE BIENESTAR INFANTIL PARA LA PROTECCION INTEGRAL DEL NIÑO



Fuente: Pilotti Francisco, *Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: El contexto del Texto*, Washington 2000.

En el caso de poblaciones en situación de vulnerabilidad, se deben diseñar políticas sociales focalizadas que den cuenta de las dimensiones socio-culturales y económicas de cada población particular, “se considera la focalización como un requisito de gestión de las políticas públicas sociales, para asegurar la cobertura de los sectores más vulnerables, el desarrollo de servicios ajustados a la demanda y la extensión a la población de menores recursos de las oportunidades y opciones básicas necesarias para asegurar niveles adecuados de desarrollo humano” (Forsalledo, 2002, pág. 15).

Las medidas de discriminación positiva buscan la igualación de oportunidades, en el caso de la niñez, los objetivos de las políticas sociales focalizadas son:

- Promover el derecho a la igualdad de oportunidades.
- Asegurar cobertura, prestaciones y oportunidades a los sectores más vulnerables.
- Desarrollar sistemas de prestación de servicios ajustados a la demanda.
- Extender a los grupos más desfavorecidos las oportunidades y opciones que les son consagradas en la CDN. (Forsalledo, *idem*)

Los niños en situación de vulnerabilidad deben ser igualmente beneficiarios de políticas sociales de corte universalista, ya que los derechos humanos tienen carácter universal y sostenemos que la visión de derechos debe sustentar el diseño e implementación de políticas sociales de infancia, en este sentido no vemos contradicción alguna entre los dos tipos de políticas aplicadas a estas poblaciones (indígenas, niños en situación de calle, etc.).

Un último aspecto que vale la pena mencionar es que es importante pasar de una lógica asistencialista, que se enfoca a la prestación de servicios a una lógica de derechos que contemple a los niños como interlocutores básicos y como sujetos de derechos, por lo tanto las instituciones encargadas del bienestar de la niñez deben asimilar este nuevo enfoque con la colaboración tanto de la sociedad civil como de los propios niños.

4.4.1 Las políticas sociales de infancia en México. El papel del gobierno en la protección de los derechos de la niñez.

A partir de la ratificación de la CDN, se modificó el marco jurídico de protección a la infancia en México. En 1999 se crea la Ley para la Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, aprobada por el poder legislativo en 2000, con la reforma al artículo 4 de la Constitución. Es un avance significativo, en el sentido de que su diseño está basado en el contenido de esta Convención, sin embargo no hay una completa armonización si tomamos en cuenta algunos aspectos como el título mismo de la ley, en la cual se habla de niñez y adolescencia, a diferencia de la CDN que utiliza el término de niño únicamente.

Por otro lado, en dicha ley no queda claro los ámbitos de competencia de las instituciones que debieran garantizar los derechos de la infancia y hay un vacío en torno al gasto social enfocado a este sector. Aunque es importante señalar que incluye una visión de género al utilizar por primera vez el término niña (Cuevas, 2002).

Cabe mencionar, que “actualmente 19 entidades federativas del país que no han adecuado todavía sus leyes a las disposiciones de la CDN (...) en este sentido, la legislación de las entidades en materia de infancia se caracteriza por su fragmentación y dispersión” (Barreiro (coord.), op.cit., pág. 74). Hay también irregularidades en las leyes federales y estatales en torno a temas como la imputabilidad penal y en la edad mínima para contraer matrimonio.

El marco jurídico mexicano define la ciudadanía a partir de la mayoría de edad, por lo que desde lo formal-jurídico no se da dicho status a los niños, aunque tengan la nacionalidad mexicana, aunque se habla de los niños como titulares de derechos.

Sin embargo, en la práctica se limitan en gran medida sus derechos de expresión y participación. A pesar de que ha habido a lo largo de los últimos años espacios y

foros de participación infantil, en general su influencia en el diseño de políticas y programas sociales y en la asimilación de sus opiniones, sobre todo en aquellas cuestiones que afectan directamente su vida es bastante limitada. En este sentido no ha habido un verdadero diálogo que permita que la participación infantil transforme verdaderamente su realidad.

“En varios ejercicios de participación infantil y juvenil, desde la sociedad civil y principalmente desde el gobierno, los métodos impulsados para lograr la participación de niños y niñas si bien han logrado abrir espacio para conocer sus opiniones, carecen de la retroalimentación necesaria por parte de la infancia y la adolescencia para hacerlos más útiles y de mayor impacto en materia de políticas públicas. En este contexto, es necesario reconocer que la promoción y cumplimiento del derecho a la participación infantil y adolescente se encuentra obstaculizada por las inercias de una sociedad como la mexicana, en las que la opinión y el sentir de niñas, niños y adolescentes se toma en cuenta solo de manera muy limitada” (Barreiro (coord.), *op. cit.* conclusiones)

Los niños no gozan todavía de la autonomía necesaria para que verdaderamente sus opiniones sean tomadas en cuenta. Se puede decir que un principio rector de la CDN como lo es la participación infantil se toma en cuenta de forma muy limitada en el diseño e implementación de políticas sociales de infancia, “en la tradición jurídica de países como México, “derecho-derechos e infancia son términos tendencialmente antinómicos”, ya que “estando los niños privados de la capacidad de actuar, siempre han sido tratados y antes de ello pensados más como objetos que como sujetos de derecho” (Barreiro (coord), *idem*, pág. 105)

Algunos de los principales programas implementados en los últimos años, para estimular la participación infantil son los siguientes:

- 1.-Consulta Infantil y Juvenil 2000 y 2003, realizadas de forma simultánea a las elecciones de esos años.
- 2.-Programa de Formación Ciudadana y Cultura de la Legalidad, impulsado por la SEP en el ciclo escolar 2002-2003.
- 3.-Programa de Promoción de los Derechos de la Niñez, “DIFusores Infantiles” (DIF Nacional), el cual dio inicio en el mes de abril de 2002.

4.-Programa de Niños Promotores, implementado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)

5.-Parlamento de las Niñas y los Niños de México, realizado del 2 al 4 de abril de 2003 (Barreiro (coord.), *ibídem*, pág. 105).

Por otro lado, en relación al papel de la familia en el bienestar de la infancia, la institución encargada en nuestro país es el DIF nacional. Una de sus funciones principales es ofrecer asistencia social a los niños y familias que viven en condiciones de vulnerabilidad social. Si bien, su labor es insuficiente para atender a las poblaciones vulnerables, dada la magnitud y la complejidad de la problemática, sin su existencia su situación sería más dramática. Lo que es un hecho es que su labor se enfoca a la atención a estas poblaciones, siguiendo una lógica asistencialista y no una visión de derechos, es decir no asimila el contenido de la CDN, en el diseño de sus programas y políticas.

Es importante también delimitar claramente los ámbitos de su competencia. En 1997 se inició un proceso de reforma para transformar y transparentar sus funciones, sin embargo, no han concluido en gran medida porque a nivel federal no se ha cambiado el marco jurídico para normalizar la asistencia social (Barreiro (coord.), *ididem*). Es un hecho que se debe avanzar en estas reformas, modernizando además su infraestructura a nivel federal y estatal para que exista mayor coordinación y articulación en sus programas con la sociedad civil, pero sobre todo delimitando sus funciones y responsabilidades.

Hay que decir que el DIF cuenta con instancias denominadas *Procuradurías Estatales de Defensa del Menor y la Familia*, que son las encargadas de proteger los derechos del niño, tanto dentro del ámbito familiar como fuera de él. Sin embargo dichas procuradurías carecen de autonomía, su presupuesto es limitado, su carácter y su intervención a nivel jurídico se limita a cuestiones de “carácter civil-familiar (divorcios, adopciones, juicios de tutela y en el mejor de los casos maltrato infantil o abandono) y en escasas ocasiones actúan ante situaciones como la explotación sexual comercial o cualquier otra violación a derechos de la infancia, como son los

operativos de limpieza en contra de niños de la calle o detenciones arbitrarias por parte de las autoridades” (RDIM, 2005, pág. 31).

Por otro lado, es importante señalar que dentro de los programas sociales federales Oportunidades y Hábitat son las familias populares las beneficiarias directas. Sin embargo, son programas que no se enfocan a garantizar directamente los derechos de la infancia dentro de este ámbito, no entra dentro de sus objetivos. De tal forma, que podemos señalar que no existe una institución que coordine y articule políticas y programas enfocados al reconocimiento de los derechos de los niños dentro del ámbito familiar y siguiendo los parámetros de la CDN. Aún más, podemos señalar que no hay una institución que coordine las políticas sociales de infancia a nivel nacional, estatal y municipal. La labor del DIF sigue siendo limitada y con una visión asistencialista y no de derechos.

A raíz de la participación de México en la *Cumbre Mundial en favor de la Infancia* en 1990, el gobierno se comprometió a elaborar un *Plan Nacional de Acción a Favor de la Infancia*, cuya coordinación estaría a cargo del DIF Nacional, respondiendo a los acuerdos en materia de supervivencia y desarrollo de la infancia que se dieron en dicha cumbre (salud, reducción de mortalidad infantil, educación, población en situación de riesgo, etc.). Sin embargo, se establecen objetivos limitados en política social, basados en una lógica asistencialista. Dichos planes se elaboran y se ponen en marcha en los periodos de 1990-1994 y 1995-2000; lo cierto es que no se estableció una agenda profunda para garantizar los derechos de la infancia, que permitiera un proceso de institucionalización para “generar las instancias de coordinación, cooperación y convergencia institucional para el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes” (Barreiro (coord.), *op. cit.*, pág. 35).

Las políticas, acciones y programas se han implementado de forma fragmentada, dispersa y desarticulada entre los tres niveles de gobierno y entre estos y la sociedad civil.

En el año 2000 el gobierno de México transfiere la responsabilidad de la agenda de la infancia del DIF a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), específicamente es la *Comisión de Desarrollo Social y Humano* la encargada de coordinar la atención a la infancia, las otras dos comisiones se crean para hacer más eficiente el trabajo del ejecutivo son la *Comisión de Orden y Respeto* y la *Comisión de Crecimiento con Calidad* (Barreiro (coord.), *idem*).

Para darle seguimiento a la agenda de la infancia el gobierno federal crea el *Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia* (COIA), dicho consejo coordinaría las políticas de infancia a nivel nacional y lo integrarían diversas secretarías. Sin embargo, como en otras tantas ocasiones los acuerdos se quedaron en el papel y en los hechos las cosas siguieron igual, el Consejo casi no tuvo reuniones, ni rindió informes.

En 2002 renuncia el presidente del COIA y no se sustituye, la SEDESOL asume la coordinación de dicho Consejo, pero sigue habiendo un vacío institucional y legal, no se han modificado el marco jurídico y el aparato administrativo que responda a este nuevo contexto en la agenda de la infancia.

En ese mismo año se realiza en Nueva York la *Sesión Especial en favor de la infancia* que convoca a una gran cantidad de países, OSC y niños, es una asamblea sin precedentes en términos de convocatoria. Entre sus objetivos está evaluar las condiciones de vida de la infancia mundial, así como darles seguimiento a los compromisos adquiridos en la Cumbre Mundial y en la CDN, se crea un documento llamado "Un mundo apropiado para la Infancia" 2002-2010", el cual sintetiza los objetivos que los países deben plantearse para el 2010, en términos de bienestar de la infancia. En el marco de dicha reunión el gobierno federal crea el *Programa de Acción a Favor de la Infancia* (PAFI), para responder a dichos compromisos.

El nuevo programa sufre de los mismos problemas que se venían dando en términos institucionales y administrativos, además de que lo que se contempló fueron

programas que ya se habían implementado por parte de diversas dependencias a nivel federal (Barreiro (coord.), *op. cit.*). El PAFI se creó para coordinar desde el gobierno federal la elaboración de programas estatales, sin embargo hasta el 2005 sólo el Estado de México había elaborado un programa y solo a dos semanas de que se presentó el programa federal, era parte de la “Estrategia contigo”, ahora “Vivir mejor”. (Barreiro (coord.), *ibídem*)

Un aspecto que si contempló el programa fue la creación de un sistema de información de infancia llamado Sistema de Seguimiento de la Situación de la Infancia y Adolescencia (SISESIA), conformado por las dependencias del Gabinete de Desarrollo Humano y Social y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), la información estadística a pesar de contener información muy útil, no comprende algunos rubros como población en situación de riesgo, etc.

Por otro lado, hemos dicho que la situación de la infancia vulnerable y/o en situación de riesgo requiere del diseño e implementación de políticas focalizadas, así como de investigaciones y diagnósticos específicos. Partiendo de lo anterior analizaremos algunas políticas llevadas a cabo por el gobierno mexicano.

Es relevante construir y asimilar una visión de género en relación al reconocimiento de los derechos de los niños. La realidad es que hay indicadores que nos muestran que todavía vivimos en una sociedad que discrimina y viola sistemáticamente los derechos de las mujeres. Las niñas pertenecen a un grupo vulnerable dentro de la población infantil, si la infancia como grupo sufre discriminación, marginación, etc, las niñas la sufren por partida doble. Sólo a manera de ejemplo diremos que de los abusos sexuales que se cometen en niñas de 3 a 10 años de edad, el 77% de las víctimas son niñas (Barreiro (coord.), *op. cit.*).

Hemos señalado también que la problemática del trabajo infantil doméstico afecta principalmente a las niñas. De tal suerte que es necesario asimilar una visión de género en las políticas sociales de infancia, instituciones como INMUJERES deben

incluir en sus programas de trabajo documentos como la CDN cuando enfrenten problemáticas relacionadas con los derechos de las niñas. La perspectiva de género debe permear en todos los ámbitos de la sociedad, en el sentido de construir relaciones de equidad, respeto y tolerancia entre hombres-mujeres, niños y adultos.

Particularmente el ámbito familiar es importante en este sentido, las premisas de género patriarcales todavía arraigadas en las familias mexicanas vulneran el bienestar de las niñas de manera directa.

En materia de trabajo infantil el principal programa coordinado por el DIF Nacional, con el apoyo de UNICEF es el *Programa de Atención a Menores y Adolescentes en Riesgo* (PAMAR). Como en la mayoría de programas del DIF se mantiene una visión asistencialista, no de derechos. Lo más relevante de dicho programa es que generó información necesaria para abordar dicha problemática, sin embargo tuvo poco impacto.

Por otro lado, cabe señalar, que en 1999 la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aprueba el Convenio 182, relativo a las peores formas de trabajo infantil. Si bien México, ratifica dicho convenio no se han tomado las medidas legislativas pertinente que permitan erradicar las peores formas de trabajo infantil , tampoco se ha ratificado en Convenio 138 relativo a la determinación de una edad mínima para la admisión al trabajo, que no debe ser inferior a los 15 años.

Por último señalaremos, que en lo que respecta a atención a niños en situación de calle, el problema ha desbordado los programas y políticas. El DIF es la institución encargada de proporcionar asistencia a esta población, el principal programa para dicho objetivo es el *Programa de Protección y Atención a Población en Desamparo*. Dicho programa cuenta con los denominados *Centros Nacionales Modelo de Atención, Investigación y Capacitación*, cuyo objetivo es proporcionar un hogar a niños y jóvenes en esta situación. Sin embargo, si bien cuentan con información de la población atendida, no cuentan con información sobre las condiciones en las que

operan y en ese sentido en qué medida garantizan los derechos de sus beneficiarios (Barreiro (coord.), *idem*).

Las cifras de niños en situación de calle¹⁷, muestran que son insuficientes los programas y que no se ha logrado avanzar lo suficiente en la reintegración familiar, según datos del DIF de 2002 a 2003 se otorgaron 155 apoyos económicos y 62 en especie a familias para evitar la institucionalización. Asimismo, en el mismo año se registró la reintegración a sus familias de origen de 72 niñas y niños y 421 procesos de adopción, sin embargo los procesos son largos y tortuosos (Barreiro (coord.), *ibidem*).

Como ya se mencionó antes no hay información confiable en relación a niños en situación de calle, ni atendidos en instituciones de asistencia, el DIF no se da abasto dada la magnitud del problema, lo cierto es que tiene convenios de colaboración con instituciones privadas y de la sociedad civil para avanzar en la mitigación del problema. Habría que decir que se necesita también la colaboración de una institución como el Consejo Nacional para Prevenir y Erradicar la Discriminación (CONAPRED) para erradicar la fuerte discriminación que sufre esta población por parte de amplios sectores de la sociedad.

Para finalizar diremos que en general existe dispersión y fragmentación en los programas y políticas sociales de infancia, que no hay una institución bien definida que coordine dichas acciones, que no se toma en cuenta a las OSC o si se las toma en cuenta es de forma protocolaria y limitada y que las políticas sociales de infancia en México no han logrado reducir la gran desigualdad regional. Al parecer el gobierno mexicano cumple con sus compromisos en materia de derechos humanos solo en el plano formal y de manera protocolaria.

¹⁷ Véase capítulo 5.

V.- La situación de los derechos de la niñez en el Distrito Federal

Actualmente los gobiernos locales tienen un papel preponderante en el desarrollo humano. Con los procesos de globalización económica, y el avance de las nuevas tecnologías de comunicación, las distancias se han acortado. Los ámbitos locales, nacionales e internacionales se interrelacionan y son interdependientes.

En este sentido, todo proceso de democratización en regiones como América Latina, debe tener en cuenta entre sus objetivos la descentralización económica y política de los gobiernos locales.

Es decir, las directrices del desarrollo social ahora deben pasar por los gobiernos locales y municipales dado que, la centralización y excesiva burocracia de los gobiernos latinoamericanos, en la coyuntura internacional actual no es funcional en términos de garantizar el bienestar y el desarrollo social. Es necesario que los gobiernos locales cuenten con mayores recursos y autonomía pero sobretodo que exista una cooperación y coordinación entre los distintos niveles de gobierno, en el diseño e implementación de políticas sociales.

El tema de los derechos de la infancia, se inscribe en estos procesos. En este sentido para que la niñez mexicana ejerza a cabalidad sus derechos, debe existir crecimiento económico y mayor desarrollo social en el país. Los problemas sociales como la pobreza, la desigualdad, la violencia, son problemas estructurales de las sociedades latinoamericanas que evidentemente repercuten en la calidad de vida de la infancia y que su solución pasa por la suma de esfuerzos tanto de la los gobiernos en sus distintos niveles como de la sociedad civil.

En este capítulo nos interesa destacar el ámbito de lo local, siguiendo esta línea de análisis sostenemos que cualquier cambio significativo en el ejercicio de los derechos de la infancia exige una participación importante de éste ámbito de gobierno.

Interesa específicamente analizar el papel de los gobiernos locales, en relación con los derechos de la infancia.¹⁸ Queremos observar cual ha sido el impacto de la CDN en la realidad concreta de la niñez en el Distrito Federal. La razón principal por la que elegimos esta ciudad es por ser la capital del país¹⁹. En este sentido los cambios que se puedan dar en relación a los derechos de los niños en esta ciudad pueden servir de modelo para otras ciudades del país.

Es importante señalar, el creciente proceso de urbanización de la pobreza en los países latinoamericanos, como es el caso de México. “En América Latina se estima que en el 2002 el total de pobres alcanzó los 221 millones, de los cuales un 66% viven en ciudades (CEPAL). Esta creciente proporción de pobres urbanos ha llevado a afirmar que se asiste a un proceso de urbanización de la pobreza” (Ziccardi, 2006, pág. 30) hemos dicho que la pobreza es uno de los principales elementos que obstaculizan el ejercicio integral de los derechos de la infancia. En el D.F la probabilidad de que un niño o niña viva en un hogar con bajos recursos (hasta 2 salarios mínimos), es de 22.8% para el niño, y de 30.7 % para la niña (RDIM, 2007 b).

5.1 Marco Jurídico

A partir de la ratificación de la CDN por parte del gobierno mexicano, la primera entidad en implementar una ley para la protección de los derechos de la infancia, teniendo como modelo la CDN, fue el Distrito Federal. El 21 de noviembre de 1999 la I Legislatura de la Asamblea Legislativa aprueba la *Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal*, que fue promulgada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2000. Para la elaboración de dicha ley se convocó a miembros de OSC dedicadas a la infancia, así como a funcionarios públicos. Por parte de las OSC se conformó el *Comité por la Ley de Niñas, Niños y Adolescentes*, gran parte de las organizaciones que conformaron dicho comité se agruparían más

¹⁸ Lo local no sólo es el gobierno sino también el ámbito comunitario en el que viven y se relacionan los niños.

¹⁹ Si bien no entra dentro de los objetivos de esta investigación es importante destacar la necesidad de emprender estudios sobre los derechos de la infancia en los ámbitos municipales, en el caso del Distrito Federal. delegacionales.

tarde en la Red por los Derechos de la Infancia en México (RDIM). Es así que dichas organizaciones tuvieron una importante participación en las sesiones de análisis en la *Comisión de Atención a Grupos Vulnerables de la Asamblea Legislativa* (RDIM, 2003).

La *Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal* tiene avances importantes en materia de protección a la niñez. Vale la pena señalar, que el título mismo contempla la perspectiva de género. Asimismo ofrece una protección integral de la infancia tal como lo establece la CDN, al tomar en cuenta derechos de provisión, prevención, protección especial y participación (RDIM, 2003). Hace un énfasis particular en la protección de los derechos sociales (salud, educación, etc.), pero como lo mencionamos, sin dejar de lado esta visión integral de derechos aspecto central y vanguardista de la CDN.

Otro elemento importante es que estipula las obligaciones de las instancias de gobierno encargadas de garantizar los derechos de esta ley: el Jefe de Gobierno, las Secretarías de Desarrollo Social y Salud, DIF y los Jefes Delegaciones. También incluye un capítulo sobre participación infantil, contempla a la familia como espacio idóneo de desarrollo del niño y la responsabilidad que tiene el gobierno de apoyar a los padres en esta tarea, diseñando e implementando políticas y programas sociales enfocados a fortalecer la economía familiar. La población vulnerable (niños de la calle, indígenas, etc) goza de una protección especial en esta ley (RDIM, 2003).

También se creó el *Consejo Promotor de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal*, instancia encargada de articular las políticas sociales y promover los derechos de la infancia en el Distrito Federal, dicho Consejo se implementó en algunas Delegaciones; sin embargo en la administración de Marcelo Ebrard, sólo sigue funcionando el de la delegación de Tlalpan.

Desde una perspectiva legal, es importante señalar que un tema que ha causado polémica en relación a los niños y que se manifiesta de manera particular en ciudades de la magnitud del Distrito Federal es el tema de los niños y niñas en conflicto con la ley penal. Muchas veces en la opinión pública, sobre todo en los medios de comunicación se habla de la necesidad de reducir la edad penal para bajar los índices de violencia e inseguridad que se vive en el país y particularmente en la Ciudad de México. Sin embargo, estas medidas son a todas luces violatorias de los derechos de los niños.

El discurso que sustenta este tipo de propuestas presupone que los niños y jóvenes son en gran medida responsables del problema de inseguridad que actualmente vivimos. Es decir, en lugar de enfocarse a un nivel preventivo, socio-educativo, de fortalecimiento de valores, etc, se enfoca a un nivel punitivo y de criminalización de la pobreza; ya que es un hecho que de aprobarse estas medidas los más perjudicados serían los niños que viven en condiciones de vulnerabilidad y marginación.

Estas poblaciones difícilmente pueden acceder al sistema de justicia y vale la pena señalar que, “en países en donde la edad penal es más temprana y se admiten penas como la muerte o la cadena perpetua para niños y adolescentes, las estadísticas muestran que no se han reducido los índices delictivos y existe además la hipótesis de que, por el contrario, las formas de delinquir se vuelven más sofisticadas” (RDIM, 2003, pág. 16).

En este sentido, es de vital importancia homologar el marco jurídico en México, con tratados internacionales como *Las Directrices de RIAD* y *Las Reglas de Beijing*, cuyo objetivo es el establecimiento de sistemas de justicia basados en lo(a)s derechos de los niños.

En no pocas ocasiones las poblaciones infantiles vulnerables has sido víctimas de malos tratos por parte de la ciudadanía, así como de programas de limpieza social, que bajo el pretexto del rescate de espacios públicos, vulneran su dignidad y violan

sus derechos. (RDIM, 2007b). Lo anterior es un ejemplo de medidas concretas que acompañan a discursos que estigmatizan y criminalizan a las poblaciones infantiles vulnerables.

El 6 de octubre de 2008 entró en operación la *Ley de Justicia para Adolescentes en el Distrito Federal* que busca evitar abusos de poder que se cometan en contra de adolescentes en conflicto con la ley, así como de garantizar el debido proceso, establecer juicios orales, la reinserción en su familia y en la sociedad, etc. Dicha Ley implementa algunas principios de la CDN como el principio de “interés superior del adolescente”, “mínima intervención” (recurrir al encierro como último recurso) y el reconocimiento de su calidad como “sujeto de derecho”. Aun es pronto para analizar el impacto social de dicha ley.

5.2 Niños en situación de calle

En las ciudades hay poblaciones infantiles específicas que están en condiciones de riesgo, como es el caso de los niños en situación de calle y que sufren violaciones específicas de sus derechos humanos.

“Las niñas y niños en situación de calle son aquellos menores de 18 años que tienen vínculos familiares débiles o inexistentes que hacen de la calle su hábitat principal y desarrollan en ella estrategias de supervivencia, hecho que los expone a distintos tipos de riesgo.” (Forsalledo, 2001, pág. 49).²⁰

Aunado al proceso de urbanización de la pobreza antes aludido, existen en las ciudades nuevas formas de discriminación, maltrato y violación a los derechos humanos de la infancia. En este sentido, uno de los principales problemas es la

²⁰ Es importante señalar que en esta investigación utilizamos el término niños en situación de calle, sin embargo existe una confusión conceptual en el análisis social de estas poblaciones ya que en distintos trabajos académicos y programas de gobierno se utilizan indistintamente términos como niños de la calle, niños en la calle, niños en situación de calle, etc. Organizaciones de la Sociedad Civil como Casa Alianza sugieren hablar de población callejera, sin embargo no es el objetivo de esta tesis ahondar en este tema.

circunstancia en la que viven los niños en situación de calle y sobre todo la magnitud en términos de cifras.

Hay aproximadamente 30 mil niños y niñas en situación de calle en el Distrito Federal (Cf. El Universal, 20 de septiembre de 2007). "Se calcula que 95% de los niños en situación de calle han tenido al menos una relación sexual con un adulto a cambio de algo, aunque no existen cifras confiables de cuántas adolescentes, niñas y niños son usados para el comercio sexual infantil" (Cf. Excelsior, 28 de mayo de 2008).

Lo anterior es un gran obstáculo para el ejercicio de sus derechos, ya que los condena a la invisibilidad, el hecho de no contar con cifras precisas, dificulta así mismo la implementación de políticas públicas. La fuerte discriminación que sufren la ejercen tanto la ciudadanía como las autoridades.

El propio gobierno de la ciudad ha implementado programas que van en contra del bienestar de lo(a)s niño(a)s de la calle y que son violatorios de sus derechos. Es el caso de las acciones de limpieza social que se ejercen contra esta población y que se cobijan bajo la *Ley de Cultura Cívica*. "Son ya varios los casos documentados, donde bajo el pretexto de "rescate" de espacios públicos, las autoridades han violentado a estas poblaciones" (RDIM 2007b, pág. 18). Recientemente, el gobierno del Distrito Federal ha implementado también un programa para tener la tutela de los niños en situación de calle, es una propuesta que vulnera algunos de sus derechos, ya que es parte de una visión asistencialista que no toma en cuenta su opinión (artículo 12 CDN) tampoco toma en cuenta que se tendría que buscar la reintegración al ámbito familiar y más bien desde este espacio ayudar a generar mejores formas de convivencia.

Por otro lado, otro problema que enfrentan estos niños es la estigmatización. Por un lado se les re-victimiza, se les considera como dignos de compasión y lástima, y no como personas que tienen derechos como cualquier otra; por el otro, se les considera "peligrosos", o "delincuentes en potencia" y en ese sentido se les persigue

y se les excluye. Por ello es importante realizar acciones desde la sociedad civil y el gobierno para cambiar nuestras representaciones sociales hacia este grupo social.

Cabe señalar que el no reconocimiento de los niños como sujetos de derechos afecta de manera particular a esta población, ya que constantemente sufren abusos por la situación de riesgo antes mencionada. En este sentido, Raquel Pastor afirma que están impedidos para presentar una demanda ante la justicia, ya que para tal acción deben acudir acompañados de un adulto o tutor, mismos que en ocasiones son sus victimarios (Cf. La Jornada, 15 de junio de 2008)

Estos ejemplos, dan cuenta de la visión asistencialista-paternalista que tiene tanto la sociedad como el gobierno de México en sus distintos niveles, y que muchas veces van en contra de los intereses y derechos de la propia infancia. En los niños de la calle se concentran de manera preocupante estas actitudes.

5.3 Trabajo Infantil

Las condiciones de pobreza que vive México obligan a una gran cantidad de niños a trabajar. “Muchos niños trabajan en las calles de nuestra ciudades ofreciendo todo tipo de servicios (limpiaparabrisas, vendedores de chicles, cerillas, etc.). Esto permite incrementar el ingreso familiar, pero supone el abandono de las actividades escolares y/o de la capacitación a temprana edad y el estar expuestos a la inseguridad y la violencia. Su presencia es un síntoma inequívoco de pobreza urbana y de exclusión social” (Ziccardi, 2006, pág. 27)

Entre más horas trabaja un niño, menos puede dedicar a la escuela y al juego, dos de sus derechos más elementales, pero lo más preocupante es que trabajen en condiciones peligrosas. En este sentido un estudio del DIF y UNICEF sobre trabajo infantil en cien ciudades mexicanas señala que:

“El trabajo infantil es entendido como aquellas actividades que desarrollan las niñas y los niños en el marco de la economía formal e informal para su propia subsistencia o para contribuir a la economía familiar al margen de la protección jurídica y social prevista en la ley. Para hacer más específica esta definición, al hablar de trabajo infantil debemos entender este como cualquier trabajo física, mental, social o moralmente perjudicial o dañino para la niña o niño e interfiere en su escolarización, privándole de la oportunidad de ir a la escuela, obligándole a abandonar prematuramente las aulas, o exigiéndoles que intente combinar la asistencia a la escuela con largas jornadas de trabajo pesado. El trabajo infantil sujeta a las niñas y los niños a una condición de exclusión social, donde tiende a ser mayor la vulnerabilidad ante la violencia, las drogas y la explotación” (DIF/UNICEF, 2004, pág. 11).

La urbanización de la pobreza, antes aludida, viene acompañada de una serie de riesgos sociales de los que son víctimas las poblaciones vulnerables como los niños que trabajan en las vías públicas. Es decir, en las ciudades se dan determinadas prácticas sociales que permiten hablar de aspectos específicos del trabajo infantil. Es visible que esta población sufre, como lo señala el estudio del DIF y UNICEF de mayor vulnerabilidad ante las drogas y la violencia, pero además son víctimas de discriminación por parte tanto de los ciudadanos como de las autoridades. Es decir la creciente urbanización de la pobreza ha traído nuevas formas de exclusión social que se manifiestan también en actitudes discriminatorias hacia esta población y en general a los sectores vulnerables de la sociedad.

Por otro lado, un aspecto que vale la pena mencionar es la invisibilidad y no reconocimiento del trabajo doméstico, siendo una situación que afecta principalmente a las niñas. Hay alrededor de 40 millones de niñas y niños trabajadores del hogar en todo el mundo. Esta es la primera ocupación para las niñas trabajadoras de menos de 16 años. (Cf. Cimacnoticias, 12 de junio de 2008). Lo que podemos decir es que dentro del ámbito familiar se siguen reproduciendo esta asignación de roles. En 2004, del total de adolescentes que trabajaron, 5.8% hizo servicios domésticos en hogares a terceros. En el Distrito Federal este fenómeno ascendió a 13.4% de los adolescentes entre 12 y 17 años (Cf. Proceso, 16 de junio de 2008).

Es preocupante, también observar que el trabajo infantil, es menos remunerado que el de los adultos. De los niños y niñas trabajadores en el Distrito Federal, 3 de cada 10 no reciben remuneración alguna y 5 de cada 10 perciben menos de 2 salarios mínimos, lo que equivale a \$100 diarios. Así mismo 1 de cada 10 niños y niñas de 12 a 17 años que trabajan en el Distrito Federal, lo hacen más de 48 horas semanales (RDIM, 2007b).

La mejor forma para erradicar el trabajo infantil es mejorando la condición económica de las familias marginadas, así como garantizando el derecho a la educación, es decir que los niños no dejen de estudiar por tener que trabajar. Una de las conclusiones a las que llega el estudio del DIF y UNICEF antes mencionado es que las causas más importantes del trabajo infantil urbano marginal son la pobreza y la precarización de las condiciones de vida de las familias.

Por último es importante señalar que el artículo 123 de la Constitución prohíbe el trabajo de niños y niñas menores de 14 años, y la *Ley Federal del Trabajo* señala lo mismo en los artículos 5 y 22.

5.4 Derecho a la Educación

Si bien el Distrito Federal en términos generales, está en una mejor situación que los otras entidades federativas en relación al tema de la educación, todavía falta mucho, existen rezagos importantes. Un elemento que limita el papel del gobierno en ese sentido, es que los servicios educativos son administrados por el gobierno federal, apenas en la administración actual de Marcelo Ebrard se creó la Secretaría de Educación Pública del Distrito Federal, sin embargo no cuenta con recursos propios.

Los datos disponibles indican que el Distrito Federal ocupa el primer lugar en la tasa de absorción a secundaria por entidad federativa en 2006-2007, de la población de 16 años con secundaria terminada en 2005 ocupa el 2 lugar con un 81.8% contra un

71.2% a nivel nacional, ocupa así mismo, el porcentaje más bajo de la población de 12 a 17 años que no trabaja, ni asiste a la escuela del 2000 teniendo un 5% contra un 7.8% a nivel nacional (RDIM, 2007).

Entre los rezagos se puede mencionar el siguiente: más del 83% de escuelas primarias no cuentan con condiciones materiales adecuadas (como infraestructura, mobiliario y equipo en secundarias este porcentaje se eleva a 87%) (RDIM, 2007b).

Otro problema es la deserción. “Aunque el sistema ha mostrado cada vez mayor capacidad de retener a las y los niños de 5 a 11 años en el ámbito escolar, la deserción empieza a incrementarse a partir de los 12 años de edad, que coincide con el inicio de la secundaria. Cerca de la mitad de quienes desertan, son niños y niñas que habiéndose inscrito a la escuela secundaria al inicio del ciclo, abandonaron los cursos: esta “deserción” tiene una incidencia especialmente elevada en el grupo de 12 a 14 años, alcanzando 65%” (RDIM, *ibid*).

Por ello las políticas sociales implementadas deben buscar reducir la deserción, avanzando en cobertura y calidad de la educación. Garantizar este derecho a la población de bajos recursos, ofreciendo más becas y buscar incrementar los recursos que se destinen a la infraestructura, gran problema de la educación tanto a nivel nacional como del Distrito Federal. La educación es un requisito fundamental para disminuir la pobreza y la desigualdad social.

5.5 Derecho a la Salud

La Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal, en su artículo 5 contempla el derecho a la salud. Algunos indicadores que dan cuenta de la situación de este derecho básico en la infancia que vive en la entidad indican que “En 2005, 50.9% de la población de 0 a 17 años en el D.F. no era derechohabiente a los servicios de salud, es decir, no tenían acceso a ningún servicio, ya sea público o

privado (...) Esta situación es aún más grave para el caso de poblaciones altamente discriminadas, tales como la infancia indígena y la infancia con discapacidad” (RDIM, 2007b, pág. 11).

El Distrito Federal, es en términos generales la entidad más desarrollada socialmente, lo anterior se refleja, entre otras cosas en que es la que menor riesgo nutricional tiene (RDIM, *idem*). Asimismo ocupa el segundo lugar con menor tasa de mortalidad infantil en el 2007 con 11.8 contra la media nacional que es de 15.7 que es la media nacional. Ocupa sin embargo, el lugar 29 en cobertura de vacunación en la población menor de 1 año en el 2006 era de 91.7% contra 95.2% a nivel nacional (RDIM, 2007).

Dado los altos grados de contaminación de la ciudad, la salud de los niños se ve afectada y se afirma que las causas de mortalidad infantil por enfermedades respiratorias tienen que ver por un lado con la pobreza, marginación, desnutrición y falta de acceso a los servicios de salud, así como con la exposición a altos contaminantes, lo cual combinados resultan en grave peligro para la salud infantil (RDIM, 2007b).

El derecho a un medio ambiente sano para la infancia es un derecho innovador que contempla la CDN en su art. 34. “En el DF, según datos de 2005, 17.7% de la población de 0 a 17 años no contaba con agua dentro de su vivienda, y 7.6% no contaba con drenaje conectado a la red pública. La carencia de estos servicios es causa importante de la morbilidad y mortalidad de niños y niñas causadas por enfermedades gastrointestinales” (RDIM, *ibid*, pág. 13).

Podemos decir que garantizar el derecho a un medio ambiente sano es una cuestión que afecta a todos los ciudadanos y la solución requiere entre otras cosas de difundir una cultura de respeto al medio ambiente, llevando a cabo campañas de concientización entre OSC y gobierno. Además de buscar el saneamiento de los

entornos ambientales y el acceso a recursos como el agua potable particularmente para los niños.

5.6 Las políticas sociales de infancia en el Distrito Federal

El Distrito Federal es una de las entidades federativas con mayor nivel de desarrollo social del país, a pesar de algunas problemáticas sociales importantes como los altos índices de inseguridad, sus habitantes gozan de una calidad de vida mayor en comparación a otros estados de la República. Lo anterior es así, por diversas razones, una de las más importantes es que en la capital se concentran la mayor cantidad de infraestructura, inversión y servicios, de México. De igual forma, en relación a la infancia, se registran los indicadores más altos en el ejercicio de sus derechos, sobretodo sociales (educación, salud, etc.).

En el apartado anterior señalamos que la *Ley de Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal* fue la primera en su tipo, en el sentido de tomar como modelo la CDN y que en este sentido fue precursora de la *Ley para la protección de los niños, niñas y adolescentes* que es la ley nacional y contemporánea de la reforma al artículo cuarto de la Constitución. Sin embargo, en buena medida tal como ocurre a nivel nacional, el Distrito Federal carece de mecanismos institucionales para la aplicación de esta ley y de los derechos contenidos en la CDN. No existe, por ejemplo, un sistema de información sistematizada para monitorear la situación de los derechos de la infancia, más aún no existe un programa gubernamental para garantizarlos.

El DIF local es la instancia encargada de la protección de la infancia, sin embargo, dicha institución tanto a nivel local como nacional mantiene una visión asistencialista y en el mejor de los casos se ocupa solamente de grupos vulnerables. Además no contempla a los niños como sujetos de derechos y actores sociales, sino como receptores pasivos de servicios, por lo que no incorpora los ejes rectores de la CDN.

Por otra parte la *Ley de los Derechos de los Niños y Niñas en el Distrito Federal*, contempla la creación de lo que se llamó *Consejo Promotor de los Derechos de las Niñas y Niños* que es una instancia que tiene como objetivo articular las políticas sociales, se implementan en relación a la niñez. Incluye organismos de la sociedad civil y niñas y niños en la toma de decisiones y depende del DIF local. Sin embargo en la práctica ha tenido poco impacto, ya que no está bien definidas sus funciones, alcances y limitaciones y carece de autonomía y de un presupuesto adecuado.

Asimismo las *Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia* son las instancias que se encargan de que se respeten los derechos de la niñez a nivel local, brindando asesoría jurídica, también dependen del DIF local. En el caso de la del DF se creó recientemente en la administración de López Obrador (2000-2006), pero no existe información clara sobre su impacto y sus funciones. Se afirma que “al tratarse de un órgano administrativo dentro de una dependencia pública, no tiene acción jurisdiccional, ni no jurisdiccional, por lo que es poco común que actúe ante violaciones a los derechos de la infancia, sobre todo cuando son cometidas por la propia autoridad” (RDIM, 2007b, pág. 23).

En este sentido se “carece de una institución cuyo cometido sea específicamente la protección a sus derechos y la articulación de las políticas públicas intersectoriales” (RDIM, *ibid*, pág. 19).

Podemos entonces decir que las políticas y programas sociales hacia la infancia en el Distrito Federal son fragmentados y dispersos; no hay un programa ni una institución enfocados exclusivamente a garantizar los derechos de la niñez.

Por otro lado, también es importante señalar que el Distrito Federal es la entidad que más inversión en gasto social implementa, lo que beneficia sustancialmente a las poblaciones marginadas, incluyendo a niños en situación de vulnerabilidad. Es en este punto donde se observa el principal impacto en relación a garantizar los

derechos de la infancia; es decir este tipo de poblaciones son las principales beneficiarias de las políticas y programas sociales del Gobierno del Distrito Federal.

Vale la pena decir que es mediante Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS) que se atiende a grupos vulnerables, incluyendo a la población infantil. El IASIS depende de la Secretaría Social del Gobierno del Distrito Federal y tiene como objetivo la inclusión social de personas en condición de vulnerabilidad y extrema pobreza.

A través del DIF local existen también otros programas como el de Becas Escolares que brinda un apoyo económico por familia de \$757.50 mensuales para niños y niñas que estén en riesgo de abandonar la escuela. Asimismo dentro del *Programa de Equidad en la Ciudad* se implementan los siguientes programas: becas para niños en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, otorgamiento de desayunos escolares, otorgamiento de uniformes y útiles escolares y otorgamiento de libros de texto gratuitos. Existen otros programas sociales que dependen de la Secretaría de Desarrollo Social, de Salud, del DIF local y también de las Delegaciones, pero lo que es importante decir es que en el Distrito Federal existe una fuerte inversión en programas sociales que directa o indirectamente benefician a la población infantil, particularmente a la población marginada.

Lo anterior es relevante en el sentido de que hemos dicho que el bienestar de la infancia se relaciona también con la inversión en desarrollo social tanto a nivel nacional como local. En este punto es importante señalar que las políticas sociales implementadas en la Ciudad de México, son políticas que se caracterizan por, “generar acciones de discriminación positiva a favor de los sectores con menos recursos” (Ziccardi, 2008). En este sentido podemos concluir que en el Distrito Federal hay oportunidades reales de satisfacción de los derechos sociales de la población, especialmente de la población marginada, de lo cual sin duda se beneficia la niñez.

Sin embargo, también habría que decir que carece del mismo vacío institucional que se da a nivel nacional en relación a la protección de la infancia, además de las problemáticas específicas relacionadas con el crecimiento de las ciudades, como las relacionadas con la situación de los niños de la calle, antes analizada.

VI.- Conclusiones

Durante los últimos años se ha avanzado en algunos aspectos en materia de derechos de la infancia en México, particularmente en el derecho a la salud, se ha reducido la mortalidad infantil, por ejemplo, la cobertura de vacunación en niños pequeños es casi universal, etc. En educación se ha reducido el analfabetismo, la cobertura en primaria ha crecido, etc. Sin embargo el principal problema que enfrenta nuestro país para avanzar significativamente en el reconocimiento de los derechos de la infancia es la gran desigualdad que existe a nivel regional.

Si bien hay regiones que gozan de niveles de vida parecidos a los de países europeos, hay otros que viven en condiciones de pobreza extrema, parecidas a las que existen en el África subsahariana, hablamos de estados como Chiapas, Guerrero y Oaxaca, en comparación con Jalisco, Nuevo León, y el Distrito Federal.²¹ Las condiciones de pobreza extrema en que viven niños de estas entidades, vulnera sus derechos de manera integral, ya que al no contar con oportunidades mínimas de desarrollo no pueden acceder al ejercicio de derechos como los derechos civiles o como el derecho a la participación, ya que como argumentamos en este trabajo el ejercicio de los derechos humanos es integral.

Una conclusión importante a la que llegamos en esta investigación es que existe una relación directa entre el desarrollo social a nivel nacional y el desarrollo de la infancia y de los grupos vulnerables. Es decir, para que exista un verdadero desarrollo social, estos grupos deben ser pieza clave de la agenda gubernamental. Ya González Casanova en su obra clásica *La democracia en México*, planteó una relación directa entre democracia y desarrollo. (González, 1965).

Actualmente, con el fin del régimen priísta México entró en una etapa de consolidación democrática, la frágil democracia se ha dado sólo en el plano electoral-procedimental, no en el social. Más aún, con las reformas económicas neoliberales se ha reducido el gasto social y la posibilidad de que la población marginada acceda a servicios básicos y al ejercicio de sus más básicos derechos

²¹ Véase capítulo 3.

humanos. En este sentido, otra conclusión a la que llegamos es que los niños ejercen sus derechos de forma muy limitada, si bien México ha ratificado tratados internacionales como la CDN, se siguen violando sistemáticamente los derechos de los niños a diario. Al parecer en esta temática como en otras el compromiso del gobierno mexicano se ha quedado en el plano formal y protocolario.

Por lo tanto, es importante señalar que no se ha asimilado ni por parte del gobierno ni de la sociedad civil una cultura de respeto a los derechos humanos que cree las condiciones básicas para el reconocimiento de los derechos de la infancia. Es un hecho que la apertura democrática es un avance significativo para crear esas condiciones, ya que el discurso y práctica de la democracia es interdependiente del de los derechos humanos, no pueden ignorarse. De tal forma que para que exista una verdadera democracia, ésta debe arraigarse en la vida cotidiana de los ciudadanos, para que éstos asimilen valores democráticos y de respeto por los derechos humanos que sean la base de instituciones sólidas.

En esta investigación hemos analizado algunos aspectos culturales que obstaculizan el ejercicio de los derechos de la niñez. Creemos que siguen predominando en el imaginario colectivo representaciones sociales discriminatorias hacia la niñez, como la representación que considera a los niños como propiedad de los adultos, negándoles toda posibilidad de autonomía y vulnerando su individualidad como personas, condición básica para el ejercicio de sus derechos. Esto ha sucedido así, porque sigue imperando en nuestro país una estructura patriarcal-vertical, base de actitudes “machistas” que llevadas al extremo generan maltrato infantil.

Observamos como las familias de escasos recursos y con bajo nivel de educación de sus miembros son más proclives a reproducir estas representaciones y conductas hacia la infancia. De tal forma que se vuelve necesario generar otro tipo de representaciones sustentadas en una visión de los niños como sujetos de derechos y como personas autónomas, para partiendo de esto, construir relaciones más horizontales y democráticas dentro del ámbito familiar, basadas sobretudo en el diálogo intergeneracional y de género.

Habría que decir también, que ha habido ciertos avances en la democratización del ámbito familiar, tanto a nivel internacional como nacional, prueba de ello es que las mujeres cuentan con mayor autonomía, esto sin duda lentamente viene rompiendo con ésta estructura vertical machista a la que hemos hecho referencia, nuevamente, es en las familias populares o de escasos recursos, donde este proceso es más lento.

La visión de los niños como sujetos de derechos, no sólo debe asimilarse dentro del ámbito familiar, sino también en el diseño e implementación de políticas y programas sociales a favor de la infancia. En México sigue imperando una lógica asistencialista más que de derechos en dichas políticas.

La participación infantil se ha dado de forma muy limitada, observamos como en los últimos años se han abierto espacios para conocer la opinión de los niños en relación a cuestiones que les afectan, sin embargo su opinión sigue teniendo poco peso a la hora de tomar decisiones. No se ha generado un diálogo que permita que los niños sean verdaderos interlocutores. Las consultas y foros infantiles no se concretizan en programas y programas y acciones que mejoren su condición de vida y amplíen su esfera de participación real.

Ni en el marco jurídico, ni en el diseño de políticas sociales se considera a los niños como sujetos de derechos, es decir como ciudadanos. En México la construcción de ciudadanía se da de forma jerarquizada, según la posición social que ocupan las personas. Para usar el lenguaje de Foucault, según la esfera de poder en que se sitúen dentro de las relaciones de poder, los niños no han adquirido ese status, ni en el ámbito jurídico, ni mucho menos en el social.

Si bien hubo una reforma jurídica que dio pie al surgimiento de la *Ley de protección para los niños, niñas y adolescentes*, ley federal basada en la modificación al artículo cuarto de la Constitución; se sigue sin considerar a los niños como ciudadanos.

Aunque habría que decir que si se les considera como titulares de derechos, solo que no se utiliza el término ciudadanía, que se utiliza para personas mayores de 18 años no hacia los miembros que forman parte de una sociedad, pero más allá

de términos, lo preocupante es que a nivel social se sigue discriminando a la infancia en el sentido de subestimar su participación social y su autonomía. Hay una gran cantidad de niños que viven en condiciones de pobreza y exclusión social, víctimas de políticas económicas neoliberales que han vulnerado su calidad de vida, de tal forma que la construcción de ciudadanía infantil en México, entendida como la posibilidad del ejercicio integral de derechos básicos es aún una meta por alcanzar.

Los programas y políticas sociales como becas y servicios de salud son insuficientes para cubrir la demanda sobre todo de poblaciones infantiles en situación de riesgo y de niños de familias populares, tanto a nivel nacional como del Distrito Federal.

Concluimos también que hablar de ciudadanía infantil requiere asimilar formas más equitativas de relación entre el mundo-infantil y el mundo-adulto.

Por otro lado, en relación a la población infantil vulnerable la problemática es profunda, por ejemplo, no hay información confiable sobre los niños en situación de calle, que trabajan, sujetos a explotación sexual, migrantes, etc. Si la información estadística es limitada, lo es más los diagnósticos y las políticas y programas son apenas un paliativo.

La labor del DIF, en ese sentido es insuficiente, además estos grupos siguen sufriendo una fuerte discriminación por parte de la sociedad. Los niños indígenas siguen viviendo una situación de gran atraso y atropello a sus derechos, la gran desigualdad que existe afecta de manera dramática su desarrollo, además eventualmente son víctimas de conflictos armados como las guerrillas, sufriendo las peores consecuencias, tienen los índices más bajos en educación y salud, etc.

Cabe mencionar, que la creciente urbanización de la pobreza, arroja a miles de niños a sobrevivir en las calles de las ciudades, sin que existan políticas capaces de contrarrestar este fenómeno y eventualmente son víctimas de programas de "limpieza social" que violan sus derechos. Volviendo a aspectos culturales otra representación social que vulnera particularmente los derechos de esta población

es la re-victimización, o su contraparte la criminilización. Por un lado, se les re-victimiza, se les da un trato caritativo y no de reconocimiento de sus derechos, y por el otro se les etiqueta como criminales en potencia. Los medios de comunicación ejercen una influencia determinante en este sentido, ya que con el manejo sensacionalista que hacen de la información contribuyen en gran medida a esta situación.

Es importante mencionar que no existe una institución para los niños como la que existe en los ámbitos federal y del Distrito Federal para las mujeres, el instituto de la Mujer. Es decir, no hay una instancia que coordine las políticas y programas sociales enfocados hacia este sector. Hemos dicho que la labor del DIF es insuficiente y limitada, además de seguir teniendo una visión asistencialista y no de derechos, y enfocada solo a la población infantil vulnerable. De tal forma, que hay un vacío institucional al respecto, y en el marco jurídico, todavía no existe una armonización plena entre la CDN y las legislaciones nacional y estatales en torno a temas importantes como la edad mínima para contraer matrimonio o en cuestión de imputabilidad penal, etc, y que trae como consecuencia que no haya políticas articuladas en los tres ámbitos de gobierno.

En general, tampoco existe una coordinación entre gobierno y OSC en relación a la agenda de infancia, a veces se les escucha, pero en realidad tampoco tienen mucho peso a la hora de tomar decisiones. Todo esto trae como consecuencia que haya una fragmentación y dispersión en las políticas sociales de infancia. Tampoco está bien definido legalmente el gasto social necesario que se tendría que invertir en la infancia, siendo que la CDN estipula que es una obligación de los Estados-parte invertir el máximo dentro de sus posibilidades para garantizar los derechos de la niñez.

En el caso de la situación de los derechos de la infancia en el Distrito Federal, podemos concluir que a pesar de que la entidad cuenta con indicadores más altos en comparación a las demás entidades, sobre todo en derechos sociales (salud, educación, etcétera), no hay un programa gubernamental de infancia, ni una institución que articule las políticas públicas y programas sociales hacia este sector.

Además, enfrenta problemas particulares asociados al crecimiento de la pobreza urbana, como el aumento de los niños en condición de calle, que son víctimas de discriminación tanto de la sociedad civil como de algunas autoridades y programas de gobierno a los que nos hemos referido atrás y relacionados también a problemas de salud ambiental por la contaminación que vulnera la calidad de vida de los niños.

En contraparte, si existe una fuerte inversión en gasto social para programas de desarrollo social en general, que indirectamente benefician a la infancia, por lo que afirmamos que existe un compromiso gubernamental para garantizar los derechos sociales de la población en general y particularmente de los grupos marginados, de lo cual sin duda de cierta manera se beneficia la niñez.

Si bien creemos que es un avance importante el que México haya ratificado la CDN, sostenemos que su contenido aún no se ve reflejado en políticas y acciones sociales para que verdaderamente cambien las condiciones de vida de los niños, tanto a nivel nacional como local.

A continuación sugerimos las siguientes propuestas concretas:

1. La creación y fortalecimiento de una institución que coordine las acciones, políticas y programas sociales a favor de la infancia.
2. La articulación de los tres niveles de gobierno en la agenda gubernamental en torno a la niñez.
3. La colaboración estrecha entre el gobierno (en sus tres niveles) y las OSC que trabajan derechos de la infancia, especialmente las que forman parte de la Red por los derechos de la infancia en México.
4. Armonizar plenamente el marco jurídico nacional y estatal con la CDN.
5. Aumentar el gasto social hacia la infancia, sobretodo en aspectos clave como educación y salud.
6. La profesionalización de las autoridades que garantizan y trabajan por el reconocimiento de los derechos de la niñez.

7. Que el gobierno cumpla con sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos y de derechos de la infancia particularmente, así como solicitar el apoyo internacional cuando sea necesario.
8. Realizar campañas masivas de sensibilización social para promover la CDN, dirigidas a toda la sociedad civil.
9. Traducir la CDN, en lenguas indígenas, así como facilitar su difusión.
10. Implementar políticas sociales focalizadas para mejorar la situación de la población infantil vulnerable.
11. Crear un directorio de OSC enfocadas al trabajo con poblaciones en situación de riesgo.
12. Implementar una perspectiva de género en políticas y programas sociales de infancia.
13. Invertir en investigaciones y diagnósticos sobre los derechos de los niños, desde una perspectiva multidisciplinaria y que éstos sirvan de base para el diseño e implementación de políticas sociales.
14. Consolidar una cultura de respeto por los derechos humanos en general y de la infancia en particular.

Bibliografía:

- Arendt Hannah, *Los orígenes del Totalitarismo*, Vol. II, Alianza Universidad, Madrid, 1987.
- Arriagada Irma, “Familias latinoamericanas: cambiantes, diversas y desiguales”, en Papeles de Población, U.A.E.M., Año 13 No. 53, México, julio-septiembre de 2007, pp. 9 a 22.
- Aron Raymond, *Las etapas del pensamiento sociológico. Vol. II .La generación de fin de siglo*, Siglo XXI, Buenos Aires, 1996.
- Bajoit Guy, “La renovación de la sociología contemporánea” en Cultura y Representaciones Sociales, IISUNAM, Año 3, núm. 5, México, septiembre 2008, pp. 9 a 31.
- Baratta Alessandro, *Infancia y democracia*, inédito, 1997.
- Barreiro Norma (coord.), *Informe Alternativo sobre la vigencia de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia en México dirigido al Comité de los Derechos de la Infancia*, Observatorio Ciudadano de Políticas de Niñez, Adolescencia y Familia, México, 2005.
- Bartra Roger, *Fango sobre la democracia. Textos polémicos sobre la democracia*, Ed. Planeta, México, 2007.
- Brugué Quim, “Políticas para la cohesión social: Nuevos contenidos y nuevas formas”, ponencia dictada en el Congreso del IGLOM, México, 2007.
- Beck Ulrich, *La sociedad del riesgo global*, Siglo XXI, España, 2002.
- Castañeda Fernando, “Reflexión en torno a los sujetos sociales hoy”, en Alvarez Lucia (coord.), *Participación y democracia en la Ciudad de México*, La Jornada Ediciones, CEIICH, UNAM, México, 1997, pp. 43 a 59.
- Concha Miguel (coord.), *Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Económicos, Sociales Culturales y Ambientales Nov. 2003- Nov. 2004*, Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria O.P.” A.C., SEDESOL, INDESOL, México, 2005.
- Cussianovich Alejandro, “Protagonismo, participación y ciudadanía como componente de la educación y ejercicio de los derechos humanos de la infancia” en Jenkin Margarita (comp.), *Estudios Básicos de Derechos Humanos IX*, IIDH y Fundación Ford, Costa Rica, 1999, pp. 359-415.
- De Gortari Hira y Ziccardi Alicia, “Instituciones y clientelas de la política social. Un esbozo histórico; 1867-1994”, en Lerner Berta (comp.) *Las*

políticas sociales en México en los años noventa, UNAM, FLACSO, Plaza y Valdés, México, 1998, pp. 201-235.

- Dieterlen Paulette, "Pobreza y exclusión" en Cordera, Ramírez y Ziccardi (comps), *Pobreza, Desigualdad y Exclusión Social en la Ciudad del siglo XXI*, Porrúa, IISUNAM, 2008 pp. 53-63.
- DIF, UNICEF, *Informe ejecutivo 2do. Estudio en cien ciudades de niñas, niños y adolescentes trabajadores*, México, DF, 2004.
- Estrella Juan, "Exclusión y ciudadanía" en Cordera, Ramírez y Ziccardi (comps), *op. cit.*, pp. 280-291.
- Forsalredo Gustavo, *Niñez en situación de calle. Un modelo de prevención de las farmacodependencias basado en los derechos humanos*, Boletín del Instituto Interamericano del Niño Núm. 236, Enero 2001.
- Forsellado Gustavo, *Manual de aplicación del prototipo de políticas públicas de infancia focalizadas*, Instituto Interamericano del Niño, Montevideo, Uruguay, 2002.
- Foucault Michel, *Las redes del poder*, Editorial Almagesto, Buenos Aires, 1992.
- García Brígida, "Cambios en la división del trabajo familiar en México" en Papeles de Población, *op. cit.*, pp. 23 a 45.
- García Méndez Emilio, "Niños y adolescentes como sujetos sociales de derechos y deberes", en *Presente y futuro de los Derechos Humanos. Ensayos en honor a Fernando Volio Jiménez*, IIDH, Costa Rica, 1998, pp. 395 a 404.
- González Casanova, *La Democracia en México*, ERA, México, 1965
- González Vidaurri Alicia, "Seguridad e Inseguridad, exclusión en la inclusión", ponencia presentada en Congreso de Ciencias Forense, s/año.
- Guillén Tonathiu y Ziccardi Alicia, *Innovación y continuidad en el municipio mexicano. Análisis de la Reforma municipal en 13 estados de la República*, Porrúa, IISUNAM, México, 2004.
- Habermas Jürgen, *La inclusión del otro*, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1999.
- Hunt Lynn, "Orígenes revolucionarios de los derechos humanos", en Istor, Año V, num. 19, nov. 2004.

- Incháustegui Teresa, "Política Social y cambios de finales de siglo: contexto y valores en la relación con los nuevos actores" en Lerner Berta (comp.), *op. cit.*, pp. 61-75.
- Larousse, *Diccionario de la Lengua Española Esencial*, Larousse, México, 1994.
- Lerner Berta, "Globalización, neoliberalismo y política social" en *Las políticas sociales en México en los años noventa*, en Lerner Berta (comp.), *op. cit.*, pp. 13-45.
- Liwisky Norberto, "El marco normativo internacional para la protección de los niños, niñas y adolescentes", ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre los Derechos Humanos de los Niños, Niñas y Adolescentes", Monterrey, México, octubre de 2005.
- Masuda Yoneji, *La sociedad como sociedad Post-industrial*, Fundesco-Tecnos, Madrid, 1984.
- Morales Sofioleticia, "Familia, identidad y valores", en Fuentes Mario Luis et al (coords.), *La familia. Investigación y política pública*, UNICEF, DIF, COLMEX, México, 1996, pp. 35-47.
- Nino Carlos, *La constitución de la democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona, 1997.
- Paz Octavio, "México y Estados Unidos: posiciones y contraposiciones" en Vuelta, Núm. 27, México, Febrero de 1979.
- Peña Javier, "La ciudadanía", en Arteta, Guitián y Máiz (eds), *Teoría Política: poder, moral, democracia*, Alianza, España, 2003, pp. 215-245.
- Pilotti Francisco, *Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: El contexto del Texto*, Organización de los Estados Americanos, Washington, D.C., 2000.
- Pizarro Roberto, "La Vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina", en Estudios Estadísticos y Prospectivos, Series CEPAL, Núm 6, Febrero 2001.
- Pozas Horcacitas Ricardo, "La libertad en el ensayo político de Octavio Paz" en Revista Mexicana de Sociología, Año LVIII, Núm.2, IISUNAM, México, 1996, pp. 3-20
- Ramírez Gloria, "Los derechos de la infancia. Un camino sinuoso e incompleto". Serie Cuadernos de Trabajo Núm. 6, AMDH, INI, Coordinación de Humanidades, UNAM, México, 1997.
- Red por los Derechos de la Infancia en México, *Legislación, políticas públicas y situación de los Derechos Humanos de la Infancia en el*

Distrito Federal. Un análisis desde la Convención de los Derechos del Niño.

- Red por los Derechos de la Infancia en México, *Infancias Mexicanas. Rostros de la Desigualdad. Informe Alternativo para el Comité de los Derechos del Niño de la ONU 1999-2004*, México, 2005.
- Red por los Derechos de la Infancia en México, *La Infancia cuenta en México 2006*, México, 2007.
- Red por los Derechos de la Infancia en México, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos de la infancia en el D.F.*, México 2007 b.
- Reygadas Luis, *La apropiación. Destejiendo las redes de la desigualdad*, Anthropos, UAM, México, 2008.
- Rodríguez, Jesús, *¿Qué es la discriminación y como combatirla?*, CONAPRED, México, 2004.
- Salles Vania y Tuirán Rodolfo, "Vida Familiar y democratización de los espacios privados" en Fuentes Mario Luis et al. (coords.) *La familia. Investigación y política pública, op. cit.*, pp. 47-57
- Schwartzman, Simon, "Ajustes Económicos, Ingresos desiguales, Cohesión Social y Política Social" en Cotler Julio (ed), *La cohesión social en la agenda de América Latina y de la Unión Europea*, IPE, OBREAL, Perú, 2006.pp. 65-115.
- Sauri Gerardo et al, *Infancia en el universo mediático. Análisis de la infancia en la prensa escrita desde los enfoques de género y de derechos*, Red por los Derechos de la Infancia, CEPADES, OIT, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, 2007.
- Texier Philippe, "Exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema universal" en Canto Manuel (comp.) *Derechos de ciudadanía. Responsabilidad del Estado*, Icaria Política, España, 2005, pp. 113-122.
- Touraine Alain, *Crítica de la modernidad*, F.C.E., México, 1992.
- Touraine Alain, *¿Podremos vivir juntos?*, F.C.E., México, 1997.
- Villamán Marcos, "De deseos y posibilidades: derechos humanos, Estado y democracia" en Canto Manuel (comp.), *op. cit.*, pp. 67-84.
- Ziccardi Alicia, *Las Políticas sociales de la ciudad del siglo XXI*, UOC, Barcelona, 2006.
- Ziccardi Alicia, "Políticas de inclusión social de la Ciudad de México" en Barba Carlos (coord.) *Retos para la superación de la pobreza y la*

integración económica y social en América Latina, CLACSO, Buenos Aires, 2008.

Hemerografía:

- El Universal, México, 2007.
- “3.9 millones de niños, sin protección del Estado”, en Milenio, México, 3 de mayo de 2007.
- Cruz Jaimes Guadalupe, “Piden ONG a gobierno federal erradicar trabajo infantil” en Cimac, 12 de junio de 2008.
- Fuentes Mario Luis, “Derechos de los niños: el camino por recorrer” *La Cuestión social en México* en Excelsior, México, 20 de noviembre de 2007.
- Gómez Salgado Arturo, “Ocupa el país primer lugar en violencia contra menores: UNICEF” en El Sol de México, 24 abril de 2008.
- Gutiérrez Gabriela, “GDF carece de planes para niños de la calle” en El Universal, México, 20 de septiembre de 2007.
- León Zaragoza Gabriel, “Debe México acatar recomendaciones en materia educativa, advierte la OCDE” en La Jornada, México, 23 de enero de 2008.
- López Fernando, “Sufren violencia 8.5 millones de menores en México”, en El Sol de México, 11 de noviembre de 2007.
- Olivares Emir, “ONG: México, “paraíso para explotación sexual de menores”, en La Jornada, 15 de junio de 2008.
- Páramo Arturo, “Prostituidos 95% de los 13 mil niños de la calle” en Excelsior, México, 28 de mayo de 2008.
- Red por los Derechos de la Infancia en México, “Infancia como construcción de alternativas sociales”, México, 2005.
- Vergara Rosalía, “Trabajo infantil, el otro rostro de la pobreza” en Proceso, México, 16 de junio de 2008.

Tesis:

- Arroyo Casanova Rosío, “Niños de la calles: Desarticulación entre la Política Pública Social y derechos humanos en el Distrito Federal 1990-2007”, tesis para obtener el grado de Licenciado en Sociología, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, México, 2007.
- Bernstorff Abba Alberto, “Violación a los derechos humanos de la infancia en cinco países latinoamericanos: México, Guatemala, Colombia, Perú y Brasil”, tesis para obtener el grado de Licenciado en Sociología, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, México, julio de 1996.
- Cuevas Rodríguez Gilda, “México ante los compromisos de la Convención sobre los Derechos del Niño”, tesis para obtener el grado de Licenciado en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, México, 2002.
- Muñozcano Skidmore, María Dolores, “Orfandad y abandono. Una política social y pública inconclusa en el marco de los derechos humanos”, Tesis de Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales, Especialidad en Sociología, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2004

Internet:

-<http://www.alterinfos.org/spip.php?article2339>, Casado Luis, "Historias del capitalismo real México. Tres millones de niños sumergidos en el mercado laboral, 27 de mayo de 2008.

-<http://urbared.sociales.unam.mx>, Accorinti Stella, "Neoliberalismo y políticas sociales. El ingreso ciudadano", 2002