



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**EL ENFOQUE DE DERECHOS EN EL DISEÑO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE
PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA NNA EN MÉXICO.**

“LA ALIANZA GLOBAL Y LA ESTRATEGIA INSPIRE”.

TESIS

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAESTRO EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS**

PRESENTA:

MIGUEL ÁNGEL GUTIÉRREZ CHÁVEZ

TUTOR:

**DR. MAURICIO PADRÓN INNAMORATO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS**

MIEMBROS DEL COMITÉ DE LECTORES:

**DR. RAFAEL MARTÍNEZ GONZÁLEZ – ANÁHUAC MÉXICO SUR
MTRA. ROSÍO ARROYO CASANOVA – FCPyS/UNAM**

CIUDAD DE MÉXICO, ENERO 2020



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

El enfoque de derechos en el diseño de la política pública de prevención de la violencia contra NNA en México.

“La Alianza Global y la estrategia INSPIRE”

Contenido

AGRADECIMIENTOS	6
INTRODUCCIÓN	8
<u>Planteamiento del Problema</u>	<u>8</u>
<u>Justificación.....</u>	<u>11</u>
<u>Objetivos generales de la investigación.....</u>	<u>14</u>
Objetivos específicos de la investigación.....	14
<u>Preguntas de investigación</u>	<u>15</u>
Preguntas secundarias de la investigación	15
<u>Estructura de la investigación.....</u>	<u>15</u>
CAPÍTULO I.- CONCEPTO DE NNA, VIOLENCIAS Y ENFOQUE DE DERECHOS	18
<u>I.1.- Concepto de NNA: historia y fundamento jurídico de su enfoque de derechos.....</u>	<u>18</u>
I.1.A.- Construcción histórica de la imagen de NNA	19
I.1.A.1.- El largo camino para la aparición de los derechos de NNA	19
I.1.A.2.- El debate previo a los primeros derechos de la niñez	20
I.1.A.3.- Declaración de Ginebra (1924).....	22
I.1.A.4.- Declaración de los Derechos del Niño (1959)	22
I.1.A.5.- Convención de los Derechos del Niño (1989)	23
I.1.B.- Fundamentos y algunas consideraciones de los derechos de NNA	24
I.1.B.1.- Derecho subjetivo en NNA	24
I.1.B.2.- El interés y la necesidad en los derechos de NNA	25
I.1.B.3.- Modelos teóricos de protección de derechos de NNA	26
<u>I.2.- Aproximación al concepto de violencia y violencia contra NNA</u>	<u>28</u>
I.2.A.- Violencia: explicación antropológica y perspectiva desde la paz.....	29
I.2.A.1.- Definición y Génesis de la Violencia	29
I.2.A.2.- Violencia y cultura.....	30
I.2.A.3.- La violencia desde las investigaciones para la paz.....	32
I.2.A.4.- Algunos tipos y factores condicionantes de la violencia	33
I.2.A.5.- Violencia como síntoma.....	34
I.2.B.- Vulnerabilidad y violencia estructural-institucional vs derechos NNA.....	35

I.2.B.1.- Vulnerabilidad como violencia y vulneración de derechos	35
I.2.B.2.- Violencia estructural e institucional como violación a los DDHH: la discriminación.	35
I.2.C.- La violencia como problema de salud pública.....	37
I.2.C.1.- Tipos de violencia	38
I.2.C.1.- Naturaleza de los actos de violencia y sus raíces	39
I.2.C.2.- Tipos de prevención de la violencia	41
I.2.D.- Tipos de violencia contra NNA y consecuencias	41
I.2.E.- El trabajo infantil como ejemplo de la subjetividad en la violencia indirecta y/o estructural.....	43
<u>I.3.- Derechos humanos y enfoque de derechos de NNA.....</u>	44
I.3.A.- Marco conceptual de los derechos humanos y NNA	44
I.3.A.1.- Principios del enfoque de derechos	45
I.3.A.2.- Principios de la CDN.....	46
I.3.A.3.- El enfoque de derechos y la cooperación para el desarrollo	48
I.3.B.- Importancia del Enfoque de Derechos	49
CAPÍTULO II.- ENFOQUES DE POLÍTICA PÚBLICA: FUNDAMENTO OPERATIVO Y PROCESOS DE CAMBIO.....	51
<u>II.1.- Enfoque de derechos humanos y las políticas públicas.....</u>	51
II.1.A.- Implicaciones socio-jurídicas y de política pública del enfoque de DDHH.....	51
II.1.B.- Enfoque de DDHH como perspectiva crítica de las políticas públicas, el nuevo rol del Estado, el ciudadano y la sociedad.....	54
II.1.B.1.- Política pública de derechos humanos y ciudadanía	55
II.1.B.2.- Características de una política pública con enfoque de derechos.....	55
II.1.B.3.- Enfoque de DDHH como vínculo entre Estado y sociedad, la gobernanza	57
II.1.B.4.- Gobernabilidad democrática y enfoque de derechos humanos	58
II.1.C.- Enfoque de derechos humanos y políticas públicas NNA en Latinoamérica.....	59
II.1.C.1.- Políticas públicas con enfoque de derechos y simulación del discurso.....	60
II.1.C.2.- Incapacidad gerencial-institucional de implementación de las políticas	61
II.1.D.- Estándares e indicadores para el enfoque de derechos humanos de NNA en políticas públicas	63
<u>II.2.- Herramientas para análisis del cambio en políticas públicas.....</u>	64
II.2.A.- Políticas públicas como fundamento democrático y sus fases	65
II.2.B.- Enfoques para el análisis del cambio y la estabilidad en las políticas públicas.....	66
II.2.B.1.- Marco de las Corrientes Múltiples (Kingdon).....	67
II.2.B.2.- Coaliciones Promotoras, (Paul A. Sabatier)	71
II.2.B.3.- Teoría del Equilibrio Puntuado, (Baumgartner y Jones)	73
II.2.B.4.- Coincidencias analíticas	75

II.2.C.- Transferencia y difusión de políticas	79
CAPÍTULO III.- PROCESO HISTÓRICO DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA NNA EN MÉXICO Y ESTADO ACTUAL	81
<u>III.1.- Proceso histórico de los derechos NNA en México</u>	<u>81</u>
III.1.A.- Antecedentes de la política asistencial en México	81
III.1.B.- Década de 1970: creación del DIF (1977).....	83
III.1.C.- Década de 1980: diferenciación y desinstitucionalización liberal	84
III.1.C.- Década de 1990: cambio retórico al enfoque de DDHH en México.....	86
III.1.D.- Década del 2000-2010: la corresponsabilidad y la profesionalización	88
III.1.E.- 2011-2019: bases para la garantía de los DDHH.....	90
<u>II.2.- Marco institucional mexicano de protección de NNA</u>	<u>94</u>
III.2.A.- La Secretaría de Salud	94
III.2.A.1.- Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia (Censia)	95
III.2.A.2.- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF)	95
III.2.A.3.-Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia (Coia).....	96
III.2.A.4.- Otras instituciones de protección	97
<u>III.3.- Ley General de Derechos de Niñas Niños y Adolescentes (LGDNNA) y su Reglamento.....</u>	<u>97</u>
III.3.1.- Sistema Integral de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) 100	
III.3.2.- Programa Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (PRONAPINNA)	101
<u>III.4.- Alianza contra la violencia y la estrategia internacional INSPIRE</u>	<u>105</u>
III.4.A.-Plan de Acción México (PAM) para Prevenir y Atender la Violencia Contra Niñas, Niños y Adolescentes.	107
<u>III.5.- Diagnóstico breve de las problemáticas y violencias contra NNA.....</u>	<u>111</u>
CAPÍTULO IV.- POLÍTICA PÚBLICA CON EDH EN MÉXICO PARA NNA EN PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA	118
<u>IV.1.- Análisis de las entrevistas a informantes calificados</u>	<u>118</u>
IV.1.A.- Eje temático1: Representación social de NNA, EDH y políticas públicas.	118
IV.1.A.1.- Representación social e imagen de NNA en México y las políticas públicas.	118
IV.1.A.2.- Enfoque de los DDHH de NNA en las políticas públicas en México.	120
IV.1.A.3.- Situación de los DDHH en México	121
IV.1.A.4.- Políticas públicas y EDH de NNA contra la violencia	122
IV.1.B.- Eje temático 2: Violencia, vulnerabilidad y violación a los DDHH.....	124
IV.1.B.1.- Conceptualización de los fenómenos	124
IV.1.B.2.- Recursos de NNA para enfrentar las violencias y vulnerabilidades.	126
IV.1.B.3.- Correlación triangular de los fenómenos.	127
IV.1.B.4.- Políticas públicas contra la violencia y vulnerabilidad	128

IV.1.B.5.- Plan de Acción México, estrategia INSPIRE.....	129
IV.1.C.- Eje temático 3: Instrumentos actuales de política pública en México para la protección y garantía de derechos de NNA.	130
IV.1C.1.- Incorporación del EDH de NNA a los instrumentos de política pública	131
IV.1.D.- Eje temático 4: Proceso histórico político del EDH de NNA en México y dinámica reciente de cambio.	134
IV.1.D.1.- Proceso histórico reciente de la política pública.	134
IV.1.D.2.- La participación de redes y coaliciones promotoras de DDHH de NNA.....	135
IV.1.D.3.- Enfoques de política pública detectados	138
<u>IV.2.- Análisis de los informes finales del PAM-INSPIRE 2017-2018 y PRONAPINNA 2016-2018.....</u>	<u>139</u>
IV.2.A.- Análisis del Informe Final de la implementación del Plan de Acción de México 2017-2018.....	139
IV.2.A.- Análisis del Informe de Avance y Resultados 2018 del Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2016-2018	148
V.- COMENTARIOS FINALES Y CONCLUSIONES	152
<u>Limitaciones y recomendaciones del tema</u>	<u>167</u>
Bibliografía citada:.....	169
Listado de abreviaturas y acrónimos:.....	182
Listado de ilustraciones y cuadros	185
Anexo 1.- Guía de entrevistas semi-estructuradas para informantes calificados	186
Anexo 2.- Versión Pública de Entrevistas (adjunto en CD)	191

AGRADECIMIENTOS

A mi tutor, el Dr. Mauricio Padrón Innamorato del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, por su excelente acompañamiento, compromiso y guía académica, pero sobre todo por su calidad y calidez personal que me demostró siempre y en todo momento a lo largo de este reto que compartimos. Le reitero mi más alta estima y reconocimiento.

A mi sínodo y lectores de tesis por sus consejos y disposición a contribuir positivamente en el desarrollo de la investigación y su despacho adecuado. Al Dr. Rafael Martínez González, quien ha estado presente desde la elaboración del proyecto de investigación, los coloquios de revisión, la investigación, el descargo del currículo académico y en la conclusión del proceso. A la Mtra. Rosío Arroyo Casanova quien, con su compromiso en la lectura, asistencia a coloquios y recomendaciones enriqueció grandemente esta investigación. Al Dr. Maximiliano García Guzmán quien fungió como un segundo tutor para este trabajo y lo ha acompañado de principio a fin. Así como a la Dra. Fiorella Mancini, quien hizo la revisión final del documento y cuyos consejos tuvieron a bien redondear y dar término a la investigación.

A todos mis profesores y compañeros de clases por compartir su conocimiento, tiempo y amistad durante ese par de maravillosos años que coincidimos en la vida académica y, en cierta forma, afectiva. Especialmente al Dr. Maximiliano García Guzmán quien me aconsejó en el seminario de investigación a lo largo de la maestría, así como también al Dr. Ricardo Uvalle Berrones y al Dr. Eduardo Villarreal Cantú, de cuyas cátedras abrevé ideas y conceptos de suma utilidad para el análisis de política pública presente en esta investigación.

A las personas que amablemente accedieron a las entrevistas que están en los anexos de esta investigación y de quienes aprendí muchísimo, además de pasar ratos muy agradables, por cierto. Debo decir, que tengo la fortuna de considerarme amigo de algunas de ellas, en quienes reconozco el compromiso con los derechos de NNA y con la justicia desde distintas trincheras en nuestro país, un abrazo a cada una de ellas.

A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y a la UNAM por su esfuerzo en mantener los programas de posgrado en niveles de excelencia y a la pluralidad de sus alumnos y profesores, todo lo cual hace que formarse en sus aulas sea un verdadero placer.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por el apoyo brindado a través de la Beca de Posgrado para cursar la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos en la FCPyS de la UNAM, que puso las condiciones materiales para lograr este objetivo.

Por último, pero en nada desmereciendo importancia, a Dios manifestado en mi familia, amigos y circunstancias. A mis compadres, el Dr. Jorge Rodríguez y la Dra. Anabel Muñoz Trejo, que me animaron en todo momento para realizar este reto, así como al Mtro. Jesús Rivero Casas, amigo sincero que prestó su consejo en todo momento. Especialmente a Abigail Hernández Pascual por su compañía, apoyo y cariño, y a mi amada hija, Emilia Sofía Gutiérrez Ocampo, la luz de mi vida, a quien dedico este esfuerzo.

Queden estos agradecimientos como una constancia en el tiempo del círculo de amistad, cariño y trabajo que resultaron en este texto.

INTRODUCCIÓN

Planteamiento del Problema

En México, como en gran parte del mundo, la atención y protección de la niñez ha sido un capítulo pendiente en las agendas gubernamentales, un sector tratado mediante esquemas de atención que les objetivan en función de los intereses adultocéntricos, más que considerarles sujetos de derecho y agentes de cambio de sí mismos y la sociedad. Lo anterior ha significado un freno para su nivel de bienestar, incluso su decrecimiento por la aparición de nuevos contextos de pobreza y violencia que dificultan su desarrollo y la garantía efectiva de sus derechos.

Luego de la promulgación de la Convención de los Derechos del Niño (CDN) de la ONU en 1989 a la cual México se adhirió en 1990, el Estado mexicano se comprometió a realizar acciones de política y emitir leyes en favor de este sector poblacional. Tuvieron que pasar diez años para que se cristalizara la primera Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LPDNNA), publicada en mayo de 2000. No obstante, para el año 2014 ya se preparaba la (re)elaboración de una nueva ley para niñas, niños y adolescentes (NNA) pues, catorce años después de la promulgación de la primera, y veinticuatro después de la suscripción a la CDN, no había avances significativos ni claros en la política pública mexicana al respecto.

Lo anterior quedó de manifiesto en múltiples estudios de organismos internacionales, particularmente del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño, así como señalamientos y cuestionamientos por parte de la sociedad civil organizada, como la Red por los Derechos de la Infancia en México (Redim)¹. En consecuencia, se

¹ Los señalamientos más puntuales de los organismos nacionales e internacionales no sólo fueron en el sentido de la ausencia del enfoque de derechos que las políticas públicas mexicanas adolecían para la atención de la niñez, sino que también se carecía de un sistema de datos confiables que aterrizaran e hicieran medibles los esfuerzos de las mismas. Además y fundamentalmente, que no existía una política nacional con

tomaron acciones para promulgar la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), en diciembre de 2014, así como la creación del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) en diciembre de 2015, y el instrumento de política pública llamado *25 al 25* (25 objetivos nacionales a cumplirse para el año 2025), presentado en mayo de 2016 y que ratificó la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) en noviembre de ese mismo año.

En el instrumento *25 al 25* se señala que México creó sus Sistemas de Protección Integral de Derechos más de 25 años después que otros países como Brasil, y que tiene indicadores de garantía de derechos de NNA inferiores a países como Colombia, Argentina, Uruguay o Costa Rica. Sin embargo, considera que con la creación del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), se ha hecho el mayor cambio institucional y de políticas públicas desde la creación de Sistema Nacional DIF en 1977, de manera integral y en el marco de derechos (SIPINNA, 2016).

En este contexto, en julio de 2016, México se sumó como país pionero a la Alianza Global para poner fin a la violencia contra Niñas, Niños y Adolescentes². Una iniciativa que promueven distintos países, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil en el marco de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas para el año 2030. Al decir del propio gobierno mexicano, la Alianza Global representa una oportunidad para encauzar diversas acciones vinculadas a los cambios estipulados por la LGDNNA, que estén en concordancia con el enfoque de derechos humanos³ y que coordine los tres órdenes de gobierno, las OSC y las empresas, en el marco de una estrategia de gobernanza.

Dentro de las acciones emprendidas por México como país pionero de la Alianza Global, se ha puesto en marcha el Plan de Acción México (PAM) para

la suficiente fuerza y amalgamamiento para penetrar, incidir e impactar en el bienestar de la infancia en nuestro país.

² En adelante sólo Alianza Global o Alianza.

³ En adelante se abreviará como EDH

Prevenir y Atender la Violencia Contra Niñas, Niños y Adolescentes⁴, lanzado en agosto de 2017. La primera etapa de implementación comprendió el periodo 2017-2018, con el fin de fortalecer las acciones nacionales existentes y realizar una experiencia piloto en tres estados de la República (Guerrero, Baja California Sur y Tamaulipas), para elaborar un modelo de acción para las demás entidades.

El Plan de Acción México se hace operativo con la estrategia *INSPIRE, Siete Estrategias para Poner Fin a la Violencia contra los Niños y las Niñas* elaborado por la OMS y otros organismos internacionales, estatales y civiles:

INSPIRE es un recurso basado en la evidencia dirigido a todas las personas que trabajan para prevenir y responder a la violencia contra los niños, las niñas y los adolescentes, ya sea que lo hagan a nivel gubernamental o comunitario, en la sociedad civil o en el sector privado. Se trata de un conjunto de estrategias basadas en la mejor evidencia disponible para ayudar a los países y las comunidades a centrarse más en los programas de prevención y los servicios que ofrecen las mayores posibilidades de reducir la violencia en la niñez. (OPS, 2017, p.8)

Mediante esta estrategia, México ha integrado o reforzado una batería de acciones y programas en la lógica de INSPIRE que constituyen la política pública mexicana para prevenir la violencia contra NNA. El PAM, usa la estrategia INSPIRE como amalgama y orientación de las acciones y programas que se encontraban dispersos; representa el instrumento de política pública más acabado para atacar y prevenir la violencia contra NNA y; está diseñado para cumplir con el mandato de la LGDNNA así como las recomendaciones que ha hecho el Comité de los Derechos del Niño⁵ al Estado mexicano.

Al ser la materialización en política pública de los instrumentos normativos internacionales (como la CDN), la LGDNNA y los diversos instrumentos nacionales en la materia (como el 25 al 25), se hace necesario el estudio del diseño del Plan

⁴ En adelante Plan de Acción México o PAM.

⁵ En adelante referido sólo como el Comité.

México/INSPIRE, en cuanto a su apego a las políticas públicas con EDH y descartar sus avances en la etapa de pilotaje 2017-2018.

Justificación

La violencia contra NNA puede entenderse como esa fuerza que tiene el potencial de dañar a personas de entre los 0 y los 17 años, física, emocional o mentalmente y se constituye fundamentalmente por un constructo social. Tiene efectos diversos, como la reproducción de otros tipos de violencia, depresión, afectación de la cognición y la salud física, por ejemplo. Esta investigación se refiere a la violencia identificada en el PAM, que es la misma que se señala en la CDN, como “Toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, contra niñas, niños y adolescentes” (ONU, 1989, art.19 párr.1). Aunque se revisan otras categorías más sofisticadas de entender la violencia como la simbólica, cultural e institucional como génesis de aquellas expresiones más evidentes.

Datos del Informe Mundial sobre la Violencia contra las Niñas y Niños de UNICEF realizado en 2006, reveló que 150 millones de niñas y 73 millones de varones menores de 18 años, en el mundo, experimentaron relaciones sexuales forzadas u otras formas de violencia sexual con contacto físico en 2002, por señalar casos graves. Aunado a esto, es significativo es que sólo el 2.4% esos niños y niñas estaban protegidos jurídicamente contra el castigo físico en todos los entornos (Secretario General de las Naciones Unidas, 2006).

En el contexto nacional, la reciente Encuesta Nacional de Niñas, Niños y Mujeres en México (ENIM) 2015, muestra que 40% de las niñas y niños reciben castigo físico, 53% agresión psicológica y hasta el 60% cualquier otra forma de disciplina violenta, o que el matrimonio infantil (antes de los 15 años) y adolescente (de los 15 a los 18) alcanzan –sumados- casi el 30% de los matrimonios del país (Instituto Nacional de Salud Pública y UNICEF, 2016). Los datos nos hablan también de una sociedad que parecería no ser del todo

consciente de que está violentando a sus niñas, niños y adolescentes, pues no es una conducta que se identifique como deletérea en amplios sectores sociales.

Lo anterior es producto de construcciones sociales históricas, ignorancia e insensibilidad sociales en torno a las formas de violencia sancionadas universalmente, y que están obstaculizando los derechos de NNA. Más aún, algunos sectores poblacionales dudan si NNA tienen derechos. A su vez, esto se debe a que durante siglos, la humanidad ha visto a los NNA como futuros ciudadanos, personas en tránsito hacia la adultez o incluso como una extensión de la propiedad de los padres o de la comunidad, quienes podían decidir sobre y por ellos, es reciente que se les mire como sujetos de derecho (González Contró, 2011).

Esta concepción cambió al paso de los siglos, con el progreso de las ciencias y artes, de las transformaciones y avances en el derecho y la organización de los estados nacionales, así como de clubes y organizaciones civiles locales e internacionales. Este proceso positivo, aunado a las nuevas realidades de sufrimiento que desde la era industrial se fueron manifestando en las ciudades y con aquellas que afloraron en las crisis humanitarias producto de las dos guerras mundiales, allanaron el camino para acordar que NNA fueran acogidos al derecho internacional (Dávila, 2008).

Las NNA pasarían de ser una propiedad y extensión de los padres y las comunidades, a objeto de la beneficencia pública y privada, hasta llegar a ser sujetos de derechos en la segunda mitad del siglo pasado, de lo cual la CDN representa el estado actual de éstos.

Esta doble transformación, de los infantes (que en latín significa *sin voz*) o menores (que denota inferioridad) al concepto de NNA (que visibiliza los rasgos etarios como de género) y del enfoque de vulnerabilidad-beneficencia a la del enfoque de derechos-obligación del Estado y la sociedad, representa una oportunidad de generar uno de los progresos sociales más importantes de la humanidad en este siglo XXI al ampliar la ciudadanía a la niñez, así como lo fue y

ha sido el empoderamiento del género femenino durante el siglo XX y que aún continúa.

En este orden de ideas, México ha sido actor de los cambios sociales y culturales mundiales y no se ha sustraído a este proceso en lo nacional. Desde la aparición de los primeros programas sociales a fines de la década de los años veinte (“Gota de Leche” en la Ciudad de México, 1929), así como con la creación del Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI) en 1961, la Institución Mexicana de Apoyo a la Niñez (IMAN) de 1968, la creación del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) en 1977 o la reciente creación del SIPINNA, el Estado mexicano ha ido transformando también los modelos de política pública de atención a la niñez.

Con la promulgación de la LGDNNA, el PRONAPINNA y SIPINNA, la adhesión a la Alianza Global y la adopción de la estrategia INSPIRE, así como el PAM que contiene los programas, acciones, metas e indicadores para el mejoramiento de las condiciones de vida de NNA, específicamente la prevención de la violencia y la garantía de sus derechos, se está integrando una política pública nacional que puede arrojar resultados tangibles en el corto, mediano y largo plazos. Prevenir la violencia contra NNA es fundamental para la garantía de sus derechos pues está identificada como su obstáculo principal, tanto desde los estudios para la paz como desde el enfoque de derechos.

De lo dicho, se entiende importante analizar en qué consisten estas transformaciones conceptuales en torno al tema, así como realizar una revisión de las políticas públicas de prevención y atención de la violencia, anterior y posterior a la promulgación de la LGDNNA, para intentar aproximar una reflexión acerca de si el cambio en la orientación de la política pública ha logrado transformar las instituciones, los programas, las acciones y, en su caso, qué avance logró en su etapa piloto. Además, se hace un repaso al viraje de las políticas públicas de prevención de la violencia, a raíz de la LGDNNA y de la aplicación de la estrategia INSPIRE en sus primeras etapas, mirando el proceso político (formulación del

problema, inclusión en agenda y diseño) y la revisión de los progresos de esta política (implementación).

No sólo es importante constatar de qué forma se ha retomado el enfoque de derechos humanos⁶ en las políticas para NNA, sino saber de qué forma se hace operativo en acciones concretas, un tema que desde la ratificación por México de la CDN y hasta ahora, no está claro si se ha logrado e inclusive si se ha comprendido, tanto por el gobierno como la sociedad civil mexicana.

Objetivos generales de la investigación

- Ordenar, revisar, y analizar críticamente el proceso de transformación de las políticas públicas de prevención de la violencia contra NNA antes y después de la promulgación de la LGDNNA.
- Identificar y discutir el cambio de la política hacia el EDH, si ha habido distintos momentos, en la política pública de prevención y atención de la violencia contra NNA en México, y cómo se ha plasmado en la el Plan de Acción México (PAM) mediante la estrategia INSPIRE, a raíz de la promulgación de la Ley General de las Niñas, Niños y Adolescentes (2014) y la Alianza Global (2016).

Objetivos específicos de la investigación

- Reconstruir la historia reciente de la política pública de prevención de violencia contra NNA en México.
- Identificar los elementos del proceso mediante los enfoques actuales de política pública.
- Elaborar un documento sintético de los elementos teórico-conceptuales y de estudio de caso para comprender el tema específico de *políticas públicas con EDH para NNA de prevención de violencia*.

⁶ En adelante se abreviará como EDH.

- Contribuir al debate inicial en México sobre la identidad de NNA, sus problemáticas y oportunidades.

Preguntas de investigación

- ¿El proceso que han seguido las transformaciones legislativas y de políticas públicas de protección a la infancia, desde la creación del DIF a la fecha, ha permitido o permite transitar hacia un sistema legal, de políticas e institucional que otorgue una mayor garantía de los derechos humanos y la prevención de la violencia hacia NNA?
- ¿Qué cambios institucionales y de política pública han ocurrido al asumir e incorporar el enfoque de derechos en las políticas de prevención de la violencia contra NNA?

Preguntas secundarias de la investigación

- ¿La política pública de prevención de la violencia contra la infancia ha tenido un proceso de construcción de gobernanza y con EDH? ¿qué enfoque de política pública lo explica mejor?
- ¿En qué consisten las políticas actuales del estado mexicano para prevenir la violencia contra las niñas, niños y adolescentes?
- ¿Cuál es el proceso que ha seguido la instrumentación de la política pública nacional de prevención de la violencia NNA y qué resultados ha tenido al momento?

Estructura de la investigación

Para lograr cumplir con los objetivos planteados y poder dar respuesta a las preguntas de investigación, la tesis en cuanto a su forma y contenido está estructurada de la siguiente forma:

- **Capítulo I** Se presentan algunas consideraciones y elementos para explicar los cambios conceptuales, jurídicos y políticos que ha tenido lo que ahora se designa como NNA, para lo cual se hace una revisión histórica, jurídica, sociológica, antropológica y procedimental acerca de ellos. De igual manera se explora qué es la violencia o los distintos tipos de ésta, cuáles son sus mecanismos de génesis, sus factores de reproducción y las condicionantes para padecerla (vulnerabilidades), además de algunas consecuencias. Finalmente, ese apartado revisa en qué consiste el EDH, como cuáles son sus conceptos fundamentales, sus horizontes, métodos y objetivos. Tres piezas teórico-conceptuales básicas para la comprensión de las políticas públicas que México instrumenta en la materia.
- **Capítulo II** Luego de revisar los conceptos fundamentales de nuestro objeto de estudio, es conveniente relacionar conceptualmente el enfoque de derechos y las políticas públicas, así como sus implicaciones para el Estado y algunos análisis de las políticas públicas con EDH de NNA que se han hecho en Latinoamérica para efectos de contrastación.

Es necesario también ampliar las herramientas de análisis para la política pública de NNA en México que no sólo vean sus fundamentos conceptuales y procedimientos enmarcados en los DDHH, sino que permitan analizar el proceso político que lo impulsa, con la intención de tener un juicio más completo del cambio en la política pública y su perspectiva.

El primer apartado del Capítulo II se concentra en el EDH y las políticas públicas, y el segundo aborda los enfoques para el análisis del cambio.
- **Capítulo III** En la primera parte, se comienza con el estudio de caso de la política pública del Estado mexicano para NNA, desde sus inicios en el s. XX, desde su enfoque de caridad y beneficencia de la primera mitad del siglo, pasando por la institucionalización de un enfoque centrado en las necesidades y la asistencia durante gran parte de la segunda mitad, hasta llegar al enfoque de derechos en el cambio de milenio. En la segunda parte

de ese capítulo, se describen las principales instituciones y políticas públicas para NNA que subsisten en México, así como las surgidas luego de la LGDNNA, como SIPINNA, PRONAPINNA y PAM-INSPIRE, para explorar sus planteamientos, objetivos y estrategias.

- **Capítulo IV** Contiene buena parte del análisis realizado a una docena de entrevistas semi-estructuradas con informantes calificados del sector: académicos, luchadores sociales, funcionarios públicos de diferentes niveles y funciones, promotores de OSC grandes y pequeñas, organismos internacionales y órganos garantes de derechos. Esto, en tanto que las políticas que se analizaron estuvieron en proceso paralelo al desarrollo de esta investigación, por lo cual es útil la opinión especializada de quienes construyeron y ahora implementan las políticas contra la violencia hacia NNA. La segunda parte de ese capítulo contiene un breve análisis de los resultados reportados del PAM PRONAPINNA. Con este par de elementos se cierra el estudio de caso.
- **Conclusiones** Con los hallazgos y discusión de estos cuatro capítulos se delinear y presentan en un último apartado, las conclusiones y/o comentarios finales.

CAPÍTULO I.- CONCEPTO DE NNA, VIOLENCIAS Y ENFOQUE DE DERECHOS

I.1.- Concepto de NNA: historia y fundamento jurídico de su enfoque de derechos

Usamos las siglas *NNA* para referirnos a las niñas, niños y adolescentes⁷ afirmando que les miramos desde un enfoque de derechos. Sin embargo, quizás no están claras las implicaciones que tiene para este fluctuante sector poblacional el que se hayan desplazado genéricamente los términos *niños*, *infancia* o *menores*⁸ y se use un nuevo enfoque.

Se les ha llamado NNA con el ánimo de trascender la simplificación hecha con la palabra niño y ampliar el colectivo hacia las niñas, además de sumar la adolescencia diferenciando los segmentos etarios que se englobaron con las palabras *infancia* o *niñez*. Esta forma de nombrar y conceptualizar al colectivo integrado por NNA se dota de una carga simbólica que enfatizó el género, y pone de relieve las etapas del desarrollo diferenciadas y características de quienes no han alcanzado la mayoría de edad –como la primera, segunda infancia y adolescencia–.

Se considera que el origen de las problemáticas de NNA ha sido y es la condición de no ser considerados como sujetos de derechos o incapaces de ejercer los derechos de y como un adulto, por la asimilación de su corta edad con una incapacidad volitiva e intelectual para hacerlo por sí mismos. Aunque en algunos casos esto pudiera de facto ser así –quienes no han desarrollado el habla, por ejemplo–, debe señalarse el que no se les considere como sujetos de los derechos propios de NNA, es decir, los derechos que les corresponden conforme a sus condiciones de desarrollo biológico y psicosocial.

Los derechos NNA contenidos en la Convención de los Derechos del Niño⁹ de 1989, son los derechos humanos particulares para la niñez. Este documento

⁷ En adelante referido con las siglas NNA.

⁸ *Niños* sólo refieren al género masculino, *infantes* tampoco es correcto porque es una palabra de origen latín (*infantis* o *infans*) para denominar a los niños que aún no pueden hablar (Grau, 2011) y *menores* que denota una carga discriminatoria al verlos como *menos* que otros.

⁹ En adelante referido con las siglas CDN.

representa el estado actual y la evolución de los acuerdos tomados por la comunidad internacional a lo largo del siglo XX en la materia.

I.1.A.- Construcción histórica de la imagen de NNA

I.1.A.1.- El largo camino para la aparición de los derechos de NNA

El cómo miramos a NNA se relaciona en cómo les llamamos y cuáles voces utilizamos para identificar sus características. Una de éstas es la llamada *patria potestad*, esta institución histórica proviene de *patres* y *potestas*, voces latinas que significan: la primera patrono y la segunda evoca a dominio legal o facultad (González Contró, Padrón Innamorato, Márquez Gómez, Arroyo Casanova y Melgar Manzanilla, 2012), por este concepto se identifica NNA como individuos que deben estar bajo protección y sujetos a un poder mayor.

En la civilización occidental, desde la Antigua Grecia se tiene registro de esta concepción de las niñas y niños como propiedad de terceros, fueran éstos los padres o la comunidad política (González Contró, 2011). De la cristianización iniciada en el s. II que significó la instauración de la piedad hacia la niñez, pasaron casi mil seiscientos años más para que comenzaran los debates sobre las problemáticas que aquejaban a la infancia en un entorno de los estados nación modernos y cada vez más urbanos, de mayor producción industrial y cultural, y una creciente sociedad civil refugiada en circuitos especializados, dentro de los cuáles se agruparon los que se preocuparon por la niñez.

Para el s. XIX ya habían surgido diversos tipos de saberes sobre la infancia, tanto en los sistemas pedagógicos con el surgimiento de la educación desde el jardín de niños o el surgimiento de los primeros tratados sobre psicología infantil (González Contró, et. al., 2012), sin embargo, éstos avances no eran suficientes para que la humanidad reconociera a NNA como sujetos de derecho (Adams, 1979).

El largo camino en la transformación del concepto de niñez, tuvo este viraje decisivo con la revolución industrial, ya que significó el paso de la sociedad rural a

la urbana y el incremento sostenido de la renta per cápita, lo cual consolidó las artes y ciencias que venían gestándose desde el renacimiento. Esta transformación trajo consigo nuevas problemáticas sociales en las urbes, particularmente para la niñez que era usada indiscriminadamente en trabajos que les maltrataban, lo cual traería aparejadas las ideas de cómo combatirlas, tanto en función del bienestar de NNA como para proteger la moral colectiva o evitar la delincuencia juvenil.

Este proceso se combinó con al menos tres aspectos cruciales del s. XX, los cuales derivarían en la CDN: las guerras mundiales, las sociedades internacionales de naciones y la secularización acelerada de las sociedades occidentales. Las guerras pondrían de manifiesto el horror de que es capaz el ser humano si no se le imponen límites. Las sociedades internacionales sostendrían y universalizarían los acuerdos. La secularización encontraría una justificación ética y moral para la atención de la niñez en un derrotero fuera de la fe y la caridad social cristiana, bases de la responsabilidad estatal y las políticas públicas.

1.1.A.2.- El debate previo a los primeros derechos de la niñez

El proceso de verificación de los niños como seres humanos con derechos vino precisamente por los problemas que la propia modernidad trajo consigo, pero también con las soluciones que ese progreso científico-filosófico-jurídico les fue dando tanto en el s. XIX como en el XX. Las dos guerras mundiales fueron decisivas para mostrar la precariedad e indefensión que padecían NNA y aceleraron la aparición de sendos manifiestos de derechos de la infancia que fueron adoptados y promovidos con instrumentos jurídicos y políticas públicas en algunas naciones.

A principios del s. XX existían aún las visiones de políticas correccionales de prevención de la delincuencia juvenil, por lo cual se emprendieron programas como la escuela obligatoria como mecanismo anticalle, en la inteligencia de que NNA no perturbaran el orden social más no por su bienestar.

Con la consolidación de la corriente analítica moderna en torno a la niñez, comenzaron a organizarse congresos para su protección a fines del s. XIX y principios del XX. Dávila Balsera (2008) hace una interesante apreciación, pues es precisamente el desarrollo de las ciencias y las artes en torno a la niñez (sicología, pediatría, pedagogía) lo que sentó las bases para llamar la atención de personalidades y gobiernos para la internacionalización de las políticas de NNA.

Estos congresos servían para diseminar ideológicamente estas problemáticas en las sociedades, lo cual allanaba el camino para la acción, en términos políticos era el inicio de la mediatización para entrar en la agenda pública. Otra característica era que casi todos estos congresos eran convocados por asociaciones de protección a la infancia, de pediatría, de higiene, medicina, entre otros, y apoyados por personalidades políticas y científicas, como en una especie de *issue networks*¹⁰ (Hecló, 1974), *think tanks*¹¹ o *coaliciones promotoras*¹².

Los horrores de la guerra combinados con esta corriente de discusión en torno al tema de la infancia produjeron una primera intención de declaración internacional motivada por la Liga Internacional para la Protección de la Infancia en EEUU en 1917. Dicho documento habla de reconocer derechos a la niñez y explicita que debe ser parte integral de las condiciones para la firma del Tratado de Paz (Dávila, 2008). Fueron las organizaciones civiles quienes internacionalizaron el debate y la ayuda, más que los Estados nacionales¹³.

¹⁰ Las *Issue Networks* pueden traducirse como “redes temáticas” y son una alianza de diversos grupos de interés e individuos que se unen para promover una causa o agenda común de una manera que influya en la política gubernamental.

¹¹ Los *Think Tanks* pueden traducirse al español como “tanques de pensamiento” y son grupos de personas expertas en ciertos temas, asociadas o no a grupos de poder, que construyen conocimiento que será usado para la incidencia política en la colocación de temas en la agenda pública y/o el impulso de intereses particulares.

¹² Las *coaliciones promotoras* pueden entenderse como agrupaciones de actores de todo tipo que pugnan por llevar su conocimiento o interpretación de los problemas hacia las políticas públicas.

¹³ *Save The Children* fue la primera organización de la sociedad civil en pro de la infancia (1919) y que elaboraría la primera declaración de derechos del niño que influiría en los futuros instrumentos internacionales de las sociedades de naciones.

1.1.A.3.- Declaración de Ginebra (1924).

La Declaración de Ginebra fue aprobada en 1924 por unanimidad en la Sociedad de Naciones en 1924. Declaración sucinta y que se recoge en cinco principios de dimensión protectora: alimento, cuidado, ayuda, acogida y socorro. El comienzo para colocar los derechos NNA en un plano de necesidades que no tenía fuerza vinculante para los Estados y sólo contenía derechos sociales y no civiles¹⁴. En ella subsiste una marcada línea de moralidad, un enfoque asistencial y caritativo, en el mejor de los casos de prevención social, de utilidad económica y de inclusión ciudadana, pero aún muy lejos del enfoque de derechos.

Luego de la Declaración de Ginebra, la recién creada Sociedad de Naciones tuvo un periodo fructífero de reflexiones en torno a los temas relativos a la niñez, las cuales derivarían en el importante principio de *interés superior del niño*¹⁵ que apareció en el Convenio para Reintegrar en sus Hogares a los Niños y Adolescentes y que asentaría que el interés de la niñez debería prevalecer sobre todo, pero *en cuestión de asistencia*.

Esta declaración estimuló la celebración de muchos más congresos internacionales en dónde se pondría el énfasis en la necesidad de que los Estados auxiliaran pecuniariamente a las instituciones de beneficencia y que existieran tribunales para menores, entre otros temas. La diferenciación de los derechos de NNA y adultos había formalmente comenzado.

1.1.A.4.- Declaración de los Derechos del Niño (1959)¹⁶

Producto de los debates de la época: la situación traumática de la infancia de la posguerra; la consecuente creación de la UNICEF (1946); la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948); y, el proceso deliberativo que se llevaba a cabo para la gestación de los derechos económicos, sociales y culturales -que

¹⁴ Para ver la declaración completa visitar: Sitio WEB del Sistema de Protección de Menores. <http://sistemadeprotecciondemenores.org/wordpress/?p=378> Consulta del 10 de enero de 2018.

¹⁵ En adelante puede aparecer como ISN.

¹⁶ Consultar el texto completo en: Sitio WEB de Humaniom. Recuperado de: <https://www.humanium.org/es/declaracion-de-los-derechos-del-nino-texto-completo/> Consulta del 10 de enero de 2018.

cristalizarían hasta 1966-, derivaría la aprobación de la Declaración de los Derechos del Niño (1959) por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

A pesar de los avances, en esta Declaración se sigue considerando a NNA como dependientes y faltos de autonomía por lo cual no pueden ser sujetos de derecho, además de que prevalecen los valores éticos y el deber ser para su formación. Empero, aparecieron innovaciones como una definición del niño, el derecho a un nombre y una nacionalidad. Esto presupone cierto reconocimiento de derechos civiles, y se plasma en la Declaración el concepto de Interés Superior del Niño¹⁷ (ISN), lo que abrió la puerta para considerarles sujetos de derecho.

1.1.A.5.- Convención de los Derechos del Niño (1989)

Luego de un largo periodo de debate y estudio, en 1989 se firma la CDN. Esta Convención estuvo precedida por una oleada de instrumentos de derechos civiles, como los pactos internacionales sobre Derechos Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (1966) o la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo (1986), por lo que incluyó estas garantías. Este instrumento es vinculante a diferencia de los anteriores, lo cual significa que los Estados firmantes están obligados a cumplir con los derechos reconocidos allí y que existe un órgano de garantía: el Comité de los Derechos del Niño¹⁸.

Aunque es el instrumento más acabado que rige hoy el actuar internacional no está exento de críticas, más en torno al Comité en el sentido de que carece de fuerza coercitiva para exigir el cumplimiento de los derechos, recomendaciones y exhortos a los Estados y a la comunidad internacional en general. Además, por lo menos 69 Estados parte han realizado reservas a alguno de sus artículos, siendo menos de la mitad los que no tienen ninguna reserva, inclusive se dice que algunas de estas reservas podrían sesgar el ánimo de la Convención (Dávila, 2008). A pesar de ello, la CDN logró sintetizar el cúmulo de satisfactores de las necesidades de la niñez así como de autonomía como nuevos sujetos.

¹⁷ También se le llama interés superior de la niñez de manera indistinta.

¹⁸ En adelante puede ser referido sólo como *Comité*.

Con la Declaración de Ginebra (1924), la Declaración sobre los Derechos del Niño (1959) y la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), puede constatar una evolución en la concepción de los derechos de NNA. Una secuencia cronológica lineal tanto de los contextos históricos como de los estados de pensamiento que van perfeccionándose con los debates que inclusive pueden asimilarse con el *aprendizaje orientado a las políticas* (Hecló, 1974).

Lo novedoso de la CDN es que logra conjuntar dos ámbitos de derechos; por un lado, el derecho propio de los niños que habían tenido ya a la educación, la nacionalidad o la salud y, por el otro, el de la existencia de políticas de protección de las mujeres y la familia. Los primeros encaminados a la protección de la niñez en función de su rol futuro en la sociedad como trabajadores y ciudadanos, y el segundo para el incremento del bienestar de las mujeres y la familia. Inclusive se ampliarían aún más al reconocerles sus derechos civiles, con ello se avanzó para disminuir la objetivación y convertirles en sujetos de derecho. Lo cual representa el debate y reto actual en el tema (Dávila, 2008).

I.1.B.- Fundamentos y algunas consideraciones de los derechos de NNA

I.1.B.1.- Derecho subjetivo en NNA

Si bien la promulgación de la CDN ha sido un gran logro, un salto cualitativo en el tema de NNA (González Contró, et al., 2012), no ha sido suficiente para la garantía de sus derechos, puesto que el instrumento encuentra múltiples resistencias de la población en general, autoridades en todos los niveles de gobierno y los poderes del Estado, e inclusive de juristas, a la hora de ponerlo en práctica.

Se niega el ejercicio de derechos a NNA aduciendo que son incapaces para ejercerlos directamente y con autonomía. Al respecto, el derecho subjetivo se refiere a la “facultad, capacidad, fuerza para exigir un comportamiento determinado, a determinados sujetos autorizados por la norma” (González Contró, et al., 2012, p.14) y el derecho objetivo sólo refiere al conjunto de reglas. De lo

anterior se colige que, mientras NNA no alcancen la mayoría de edad, se les puede otorgar un derecho pero no lo podrán exigir por sí mismos.

En otras palabras el derecho subjetivo es lo que se exige, su potencia, su decisión, y el cómo se hace esa exigencia por los sujetos de la ley, sería el derecho objetivo. El cuestionamiento que subyace para los derechos de NNA es si realmente son derechos en tanto no son exigibles directamente por ellos sino por terceros como los padres o tutores, el Estado y las organizaciones civiles.

1.1.B.2.- El interés y la necesidad en los derechos de NNA

Uno de los problemas que supone que en algunos casos NNA, principalmente los más pequeños, no tengan los medios –propios o por terceros- para exigir su derecho es que los adultos toman para sí el sentido de las exigencias, desde una perspectiva adultocéntrica. Por ejemplo en los casos en los que se disputa la custodia de los hijos, donde a veces se discute un enfoque de género y no el ISN.

Se sostiene que algunos de los intereses de NNA, que incluso ellos mismos pueden ignorar, están en función de su preparación transitoria a la vida adulta (supuesto de las teorías del interés) y por tanto cargados de aspiraciones adultocéntricas, sin embargo, no es válido subordinar su derecho presente para endosarlo a un futuro que no han elegido.

Las teorías del interés objetivan el bien de los miembros de una clase para dotar de contenido a los derechos, en lo que es deseable para tal o cual. Dicha situación no tendría problema para los adultos ya que pueden discernir entre exigir o no un derecho que a su juicio convenga, sin embargo en el caso de NNA no es así porque tienen un carácter irrenunciable y obligatorio (González Contró, et al., 2012). Es decir, a pesar de que tanto adultos como NNA son objetivados para dotar de contenido sus derechos, para los niños no dependen de su voluntad y elección, por lo cual NNA serían más el objeto del derecho que actúa sobre ellos.

El anterior es un debate inacabado y que se salva admitiendo que los derechos de NNA deben centrar su fundamentación en el contenido de estos

derechos obligatorios, sin caer en juicios morales, utilitarios o adultocéntricos, sino más bien en categorías lo más lógicas y científicas posibles para su desarrollo, bienestar y disfrute. En gran medida esto se ha asimilado con el concepto de necesidad.

El enfoque que mira la necesidad biológica e instrumental para el desarrollo físico y la consecución del proyecto personal es útil, pues dota de dos ingredientes al concepto del derecho de la niñez, el científico-biológico y el de la elección por parte de NNA, que complementan los enfoques morales y los adultocéntricos. Además, el hecho de que algunos NNA carezcan de autonomía para exigir sus derechos, no exime de la obligatoriedad de la defensoría de las instituciones públicas, así como la responsabilidad de OSC y sociedad para garantizarlos en conjunto.

Las necesidades básicas -objetivas- que orientan y fundamentan los derechos NNA son la salud física y la autonomía, a las cuales convergen una serie de satisfactores básicos –cultural o socialmente determinados- o necesidades secundarias que son necesarias para lograr las primeras, como la alimentación y vivienda adecuadas para la salud física o la educación formal, el juego y tiempo de ocio para la autonomía.

González Contró (2012), basándose en las teorías de las necesidades infantiles y la psicología del desarrollo, afirma que los niños son capaces de desarrollar y ejercer su autonomía de manera gradual, no como destino sino como potencia de influir en su entorno como sujeto. Sostiene que es falsa la imagen de un niño incapaz e irracional y que en los adolescentes esta autonomía debería estar desarrollada y cobijada por una estructura sociopolítica que les permita ejercer su ciudadanía.

1.1.B.3.- Modelos teóricos de protección de derechos de NNA

Se reconocen básicamente tres posturas desde las cuales parten distintos actores para actuar en pro de la protección de los derechos de NNA: el liberacionismo, el perfeccionismo y el paternalismo jurídico. El primero es mayormente utilizado por

OSC defensoras de DDHH, pues el liberacionismo presupone que los niños deben ser titulares de derechos para ser liberados de la conducción opresiva del mundo adulto que representan la escuela, la familia y el Estado –las instituciones de garantía de derechos de NNA-.

El perfeccionismo afirma que hay intereses y planes de vida objetivamente mejores que otros, a los cuales los actores deben encaminar sus esfuerzos para lograrlos, por ejemplo, mediante las políticas públicas del Estado. Y el paternalismo jurídico evoca la idea de una imposición de medidas para prevenir que los individuos se dañen a sí mismos o para generarles ventajas que favorezcan sus intereses.

El problema con el liberacionismo –extremo- es que hay circunstancias en las cuales no se puede dejar al libre albedrío a NNA, como la escuela formal o la vacunación, sin embargo sus reflexiones significan una perspectiva de avanzada para el cambio cultural en la manera de concebir a los niños, puesto que propugna porque, gradualmente, NNA tengan los mismos derechos que los adultos, lo cual los ampliaría al límite.

La crítica al perfeccionismo va en torno a que la imposición moral de un bien o deber ser al cual se deben conducir NNA no es acorde con la ética liberal-democrática y es un obstáculo para la autonomía y la pluralidad. Sin embargo, los padres sí aplican el perfeccionismo en la formación de sus hijos, como en el caso de imponer una religión a un niño, o inclusive el Estado lo haría con la incentivación y promoción de su participación en la vida pública.

El paternalismo jurídico, estando fundado en la mejor evidencia lógica y científica, no parece ser una mala idea puesto que puede prevenir las conductas impositivas de ciertos actores que estén en detrimento de sus derechos, por ejemplo los padres renuentes a la educación sexual o la utilización de métodos anticonceptivos. Incluso también imponerse a la voluntad de NNA, como cuando necesitan transfusión de sangre o vacunación. Además, fomenta acciones para lograr los objetivos de las convenciones a las cuales ha llegado la sociedad en cuestión de lo que es objetivamente positivo promover o disuadir.

A pesar de las críticas a la subjetividad, la autonomía en los derechos de NNA o al paternalismo con el cual se aplican las políticas, es importante avanzar en las políticas afirmativas para NNA que otorguen las condiciones de desarrollo necesarias para que éstos incrementen sus capacidades individuales y se inserten en la ciudadanía transformando la sociedad actual. Los derechos NNA son: similares a los de los adultos pero no se ejercen de igual manera; necesarios para el desarrollo integral-holístico de la sociedad; y para el desarrollo particular de este sector poblacional.

El reto de encontrar el balance entre los intereses de NNA y sus necesidades, conforme a sus etapas del desarrollo, así como las intervenciones de los actores de tutela, los padres y el Estado, son aspectos que deben estar guiados u orientados hacia la consecución paulatina de su autonomía y protección, lo que supone la conciliación de los enfoques liberacionistas y paternalistas. El Estado gana formando futuros ciudadanos, sanos y autónomos, promoviendo el ejercicio de derechos de NNA.

[1.2.- Aproximación al concepto de violencia y violencia contra NNA](#)

El concepto violencia reviste gran variedad de acepciones, tratar de definirle en una sola sería un error pues conocer de ella depende tanto de quien la ejerce, como de quién la padece, de su contexto como de su orientación. La violencia como resultante del comportamiento humano ha estado presente en la historia y ha variado en el imaginario colectivo, algunas veces con poca importancia o pasando desapercibida. Sin embargo, recientemente se han realizado esfuerzos para caracterizar sus manifestaciones, causas, efectos y prevención, en una empresa mundial por abordarla como problemática. Aquí, se presenta una breve revisión.

I.2.A.- Violencia: explicación antropológica y perspectiva desde la paz.

I.2.A.1.- Definición y Génesis de la Violencia

La violencia es una realidad muy diversa que ha sido estudiada desde diversas perspectivas y las explicaciones o interpretaciones que se le dan residen en los patrones y características de quienes la estudian (Morrillas, 2003). La violencia también ha sido valorada como una conducta y un fenómeno indeseable que se debe suprimir y evitar. A pesar de que cada día se incrementan las investigaciones y perspectivas para abordar al fenómeno de la violencia, los expertos no logran ponerse de acuerdo en una definición acabada de la violencia.

Se discute si es innata o aprendida, las motivaciones del entorno o del individuo, además de las características del tipo de manifestación que se observa. Se termina entonces definiendo al fenómeno por el entorno, los actores o los receptores lo que, sin embargo, sirve para comprender cada una de las violencias que podemos identificar y categorizar. Se asoman así las violencias física, psicológica, social, cultural, simbólica, policial, doméstica, estructural, institucional, y la lista puede extenderse (ambiental, emocional, laboral, de género, “bullying”, etcétera).

Se pueden distinguir al menos tres corrientes prolíficas para el estudio de la violencia que indagan en su génesis. Primero, aquellas que desde la biología enfatizan el papel de las pulsiones y los instintos, en segundo lugar están los ambientalistas que pregonan al medio social y cultural de desenvolvimiento del individuo como determinante y, al final, encontramos la que constituyen los estudios desde la perspectiva de la paz. Esta investigación toma en cuenta más la segunda y tercera corriente pues las políticas no consideran la modificación genética para prevenir la violencia (aún) sino políticas sociales y culturales.

Los actos de violencia tienen un agresor y una víctima, se presupone que salvo excepciones la víctima percibirá la violencia ejercida en ellos como una calamidad, una injusticia o algo que les hace daño y puede causarles reacciones indeseables como rabia, rencor o indignación por ejemplo y, por el contrario, el

agresor perciba sus actos como justificables, inevitables, legítimos, eficaces o hasta valiosos.

El dispositivo de génesis de la violencia opera más en el nivel subconsciente en una dualidad valor-desvalor que depende del código simbólico y relacional que tenga una comunidad determinada, lo cual influye en la manera de valorar y enjuiciar los actos agresivos o violentos que rompen con el estado de presunta naturaleza que representa la paz.

Es importante mirar cómo se dotan de sentido y valor las formas de construir y denominar las violencias de acuerdo con la conducta personal, las creencias, los hábitos y los códigos simbólicos de una sociedad determinada, pues en ello van las posibilidades de éxito de una política que defina un problema público de violencia más o menos alejado de las prácticas sociales que quiera modificar y de las herramientas a utilizar.

1.2.A.2.- Violencia y cultura.

Para entender los sentidos de la violencia, es decir, cómo son los procesos con que creamos o entendemos la violencia, se puede utilizar el enfoque hermenéutico-semiótico (con la lingüística, la semiótica y la cultura como ejes primordiales). Este enfoque tiene la ventaja de que puede englobar el análisis tanto de los expertos como de aquellos no iniciados en los temas.

Cuando escuchamos la palabra violencia pensamos en: conductas que causan daño o dolor; acción que como causa y/o efecto produce emociones y vivencias igualmente indeseables como odio, indignación, vengatividad; ideas y creencias que permiten e incluso promueven la violencia tanto en el colectivo como al nivel individual, como el machismo o el racismo; las actitudes valorativas frente a las acciones de violencia que se otorgan en la cultura y en colectivo; palabras y actos de comunicación que constituyen violencia; y, las realidades sociales e históricas que se han guardado en el imaginario social e incluso moldeado los comportamientos de sociedades e instituciones nacionales.

La polisemia y la amplitud del concepto de violencia están determinadas por la experiencia y escala de valores que se combinan con el discurso y el contexto de quien lo refiere y lo usa. Aquello a lo que se llama violencia varía de acuerdo a la sociedad de que se trate con arreglo a sus normas culturales y también en el tiempo en que se sitúe, hemos de aceptar que en la actualidad hay muchas cosas que se consideran violencia que antes no se caracterizaron como tal. La violencia no es una realidad objetiva sino creada.

El mecanismo para que se determine o cree la violencia consiste primero en identificar una conducta nociva o deletérea para la colectividad; luego detectar los pensamientos y emociones que causan esas conductas (vivencia cognitivo-emotiva) tanto en el agresor como en la víctima; para, finalmente, valorar y significar como deseable o indeseable las conductas, es decir, violentas o no violentas, violencias justas o injustas, legítimas o ilegítimas, necesarias e innecesarias (Morrillas, 2003).

En el juicio valorativo, que finalmente es dónde reside la decisión de constituir las conductas violentas, es importante resaltar el mecanismo que opera en el individuo y las colectividades, lo que Morrillas (2003) llama *conciencia agónica*, como un tipo de capacidad humana orientada a la supervivencia en un sentido amplio y que permite caracterizar y juzgar lo que es deseable o indeseable.

La reacción natural que a los defensores de los derechos humanos les causan estas prácticas conflictivas o conductas deletéreas –como indignación o rechazo-, Morrillas (2003) le llama *conciencia agónica implícita*, que es la reacción o movilización cuasi instintiva -simbólica y práctica- que enjuicia cual agresividad es perjudicial y cuál debe ser evitada. El modelo de racionalidad agónica puede usarse de dos maneras: simbólica-epistémica, categorizando lo que constituye una conducta deletérea y valorizándola; y, simbólica-práctica, proponiendo maneras de afrontarlas y con qué recursos.

1.2.A.3.- La violencia desde las investigaciones para la paz

Desde la perspectiva de las investigaciones para la paz, la violencia se entiende por oposición a ésta y parte de una premisa importante: que la violencia es la ruptura del orden armónico establecido en donde se pueden realizar las expectativas existenciales. Concepción que se interrelaciona con la noción del derecho al desarrollo humano. El derecho a la paz y el derecho al desarrollo, son precondiciones para alcanzar los demás derechos humanos y cimentar su universalidad e indivisibilidad (Tuvilla, 2004).

La violencia se mira como aquello que debemos expurgar y dominar como seres pensantes, diferenciándonos del reino animal: mientras más civilizados menos violentos. Dado el nivel alcanzado de civilización, nos hemos vuelto mucho más sensibles, en lo individual y lo colectivo, para comprender la violencia y extirparla de nuestras sociedades.

La UNESCO, en el Manifiesto de Sevilla (1986), señala que la violencia es, por un lado, un ejercicio de poder y no una determinación biológica y, por otro, que siendo un producto de la cultura humana es evitable y puede ser combatida desde sus causas sociales (Jiménez, 2012).

La violencia no sólo es creada sino recreada en las prácticas sociales, por ejemplo, un niño que ha vivido situaciones de violencia en la escuela y la familia, como entornos de socialización próximos, tenderá a reproducirlas cuando tenga la oportunidad o entienda que es el comportamiento que se debe elegir en una determinada circunstancia.

Johan Galtung interpreta la violencia “en relación con el no desarrollo de las posibilidades potenciales (somáticas y mentales) de los seres humanos” por lo cual una definición desde esta perspectiva sería “todo aquello que, siendo evitable, impide, obstaculiza o no facilita el desarrollo humano o el crecimiento de las capacidades potenciales de cualquier ser humano” (Jiménez, 2012, p.18).

1.2.A.4.- Algunos tipos y factores condicionantes de la violencia

Hay muchas categorizaciones de la violencia según la motivación o el objetivo que se tenga para realizarla. Por ejemplo la que hacen (Básega y Urquijo, 1974) distinguiendo entre primitiva -luchas familiares y tribales-, reaccionaria -para resolver problemas locales o defender derechos/privilegios- y la moderna -las luchas organizadas al nivel macrosocial-, o aquella que hace Alderman (Blanchard y Cheska, 1986) que distingue la violencia reactiva u hostil -castigo físico o psicológico como fin- de la instrumental -que causa daño como medio-.

Algunos condicionantes de la violencia son: el instinto, el aprendizaje social, la frustración, la masificación, el estilo subcultural, las relaciones de clase, entre otros. Mientras más elementos se conocen en las situaciones de violencia y su interacción, mejor se abordan su profilaxis y tratamiento. En este sentido los investigadores para la paz distinguen tres tipos fundamentales de violencia; directa (verbal, psicológica y física), estructural (indirecta) y cultural/simbólica, apoyándose en la tipología que hiciera Johan Galtung (Jiménez, 2012).

La *violencia directa* es cuando se infringe un daño directo del sujeto y al objeto de la misma. La *violencia estructural* no es realizada directamente por un sujeto o es difícilmente identificable, y está mediada por instituciones o estructuras sociales. La *violencia indirecta* está presente en las manifestaciones de las injusticias sociales como la pobreza, la marginación, la desigualdad, la indigencia, la ignorancia, la discriminación, entre otras, que obstaculizan la realización de derechos de amplios sectores sociales dónde opera.

El concepto de *violencia cultural* trata de desenmarañar las facetas culturales en que se apoyan las violencias físicas y estructurales. Mientras la violencia directa y la estructural están situadas en el agresor directo y en el sistema socioeconómico, respectivamente, la violencia cultural está en “las ideas, las normas, los valores, la cultura, la tradición, como alegato o aceptación natural de las situaciones provocadas por ella” (Jiménez, 2012, p.37).

Finalmente, la *violencia simbólica* está ligada con la cultural y la estructural, como mecanismo del código comunicacional y relacional de la primera y como

mecanismo impositivo de la segunda. En esencia la violencia cultural y la simbólica son las mismas, y estas son las bases sobre las que se asientan las otras violencias y por las cuales se reproducen y permanecen.

Partiendo de que los problemas deben atacarse en sus causas, se puede inferir que una política sin el componente de cambio cultural no impactará eficazmente la prevención de la violencia ni la garantía de los DDHH. El tratamiento holístico del enfoque de derechos humanos, con el horizonte puesto en la universalidad y la indivisibilidad, necesita sentar sus bases en la transformación de la consciencia y las prácticas sociales.

1.2.A.5.- Violencia como síntoma

El debate sobre si la violencia es aprendida o innata es estéril, las teorías que han querido demostrar determinantes biológicas no han prosperado y se acepta que más bien la violencia es un comportamiento aprendido y un constructo social. Por ello, las conductas violentas no deben desvincularse de su aspecto social y cultural. Más que un problema, desde una perspectiva sociológica, la violencia moderna debe entenderse como una desviación de la cultura y las normas dominantes. El estatus quo ordena y busca la permanencia de las relaciones de dominación, por ello resiste al cambio proscrito como violento (Berga, s.f).

Estas violencias invisibles se inscriben en el nivel micro y macro social desde los universos simbólicos y culturales pero son la precondition de todas las violencias que se materializan en un determinado momento, esta violencia es la que predomina en las relaciones humanas y puede o no tener una manifestación visible. Desde este punto de vista, la violencia a escala macrosocial puede incluso considerarse un síntoma de la violencia relacional. Por lo tanto el enfoque de derechos que busca el cambio de paradigmas en torno a los universos simbólicos va hacia las raíces de los obstáculos para la realización de los derechos y opone una solución de largo plazo pero definitiva a las conductas deletéreas, con manifestación física o estructural, como producto o síntoma de la violencia simbólica y cultural.

I.2.B.- Vulnerabilidad y violencia estructural-institucional vs derechos NNA.

I.2.B.1.- Vulnerabilidad como violencia y vulneración de derechos

La vulnerabilidad se relaciona con la capacidad de los actores sociales de aprovechar oportunidades para mejorar su situación de bienestar o impedir su deterioro y puede estar apoyada en: los recursos materiales-financieros; los recursos de derechos; y, los recursos de las relaciones sociales o capital social (Dueñas, 2016). El enfoque de derechos en las políticas públicas puede disminuir la vulnerabilidad reforzando estos recursos.

Existe un vínculo entre la vulnerabilidad y la violencia hacia NNA relacionado con la negación cultural de sus derechos y autonomía así como su falta de fortaleza física, madurez emocional y psicosocial. Estas características fácticas hacen de NNA una población especialmente vulnerable a los actos de violencia. Inclusive la propia condición de vulnerabilidad ya es en sí misma una violencia estructural o sistémica porque denota una carencia de recursos para su desarrollo y el goce de derechos, como vimos desde el enfoque para la paz..

Aunado a lo anterior, la investigadora Cárdenas Miranda (2016) menciona que hay ciertos factores económicos y sociales que pueden dar lugar a situaciones de vulnerabilidad y violencia contra NNA en un breve panorama de cómo se encuentran aquellos que tradicionalmente se han visto como vulnerables en México, por ejemplo: hijos de jornaleros agrícolas; trabajadores; en situación de calle; en desamparo; víctimas de maltrato y abuso; explotación sexual, comercial y trata; con discapacidad; en conflicto con la ley; migrantes y repatriados; e indígenas.

I.2.B.2.- Violencia estructural e institucional como violación a los DDHH: la discriminación.

La violencia está ligada a su producción y operación cultural/simbólica –por lo tanto es comunitaria- y hay determinantes existenciales, como la pobreza, que

pueden poner a las personas en riesgo mayor de padecer ciertos tipos de violencia. Por ambas situaciones se pueden operar sobre las personas y los grupos dispositivos discriminadores con el fin de “restringir, menoscabar o anular la capacidad de las personas para poner en práctica o gozar plenamente de sus derechos” (Dueñas, 2016, p.15). Pobreza/vulnerabilidad, discriminación y violencia tienen un triángulo relacional.

Frente a la discriminación se opone el principio de igualdad de los derechos humanos. Este paradigma no anula las diferencias que, de hecho, tienen todas las personas con respecto de otras, desde las genéticas hasta las materiales, sino que parte de que estas diferencias no sean un presupuesto sobre el cual se funde y legitime la dominación. La pobreza y la discriminación son algunas condiciones y mecanismos que pueden hacer que se vulneren los derechos humanos, pero no cualquier acto de violencia considerado como violatorio de los DDHH.

Las violaciones a derechos humanos requieren la participación u omisión del Estado. No obstante, los ciudadanos también pueden violar los derechos pero sólo cuando un individuo o grupo actúa en complicidad o atendiendo órdenes de agentes de aquel. Es así porque los ciudadanos están obligados a observar los derechos humanos pero no obligados a garantizarlos o promoverlos como el Estado. Quizás sea más un asunto de semántica o de rigor legal que de sentido o de fondo, porque en todo caso las violencias sí afectan la dignidad de las personas pero podrían no tener los elementos formales para ser una violación a los derechos humanos.

La ratificación de la CDN por México obliga a las instituciones públicas a garantizar sus derechos y no hacerlo constituye una violación a los derechos humanos. Sin embargo, no se ignoran las condiciones que dificultan la tarea, más en las regiones con poca presencia del Estado y escaso conocimiento de los DDHH en la población. El marco de los derechos humanos permite que pueda recurrirse a varias instancias nacionales e internacionales para obligar a los Estados a resarcir el daño y garantizar los derechos, sin embargo suelen ser poco eficaces.

I.2.C.- La violencia como problema de salud pública

El *Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud* de la Organización Panamericana de la Salud (2003), brindó una categorización de la violencia que es usada por muchos investigadores, instituciones públicas y privadas alrededor del mundo. Es importante el enfoque de salud pública para abordar la violencia porque:

[...] es interdisciplinario y se basa en datos científicos. Además, extrae conocimientos de muchas disciplinas, entre ellas la medicina, la epidemiología, la sociología, la psicología, la criminología, la pedagogía y la economía [...] también hace hincapié en la acción colectiva. Ha demostrado una y otra vez que las iniciativas de cooperación de sectores tan diversos como los de la salud, la educación, los servicios sociales, la justicia y la política, son necesarias para resolver problemas. (OPS, 2003)

Este enfoque está basado en cuatro pasos fundamentales: obtención de tantos conocimientos como sea posible acerca del tema; investigación del porqué se produce el fenómeno; búsqueda de posibles formas de prevenir la violencia; y, ejecución de acciones que en diversas circunstancias resulten efectivas. Se afirma que el comportamiento violento y sus consecuencias pueden prevenirse.

La OMS define la violencia como el uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones (WHO, 1996). Como puede verse esta definición no contiene el amplio espectro de las violencias indirectas, estructurales o culturales, las cuales sin embargo sí se contemplan en documentos más recientes de la OMS/OPS como la estrategia INSPIRE, desde una visión enteramente salubrista las violencias estructurales y simbólicas solamente son consideradas situaciones periféricas o causalidades.

1.2.C.1.- Tipos de violencia

La clasificación que propuso la OMS dividió la violencia en tres categorías generales, según las características de los que cometen el acto de violencia: la violencia autoinflingida¹⁹; la violencia interpersonal; y, la violencia colectiva. Estas categorías, a su vez, se subdividen en tipos de violencia más específicos.

Violencia autoinflingida: comportamiento suicida y autolesiones.

Violencia interpersonal: se divide en dos subcategorías;

- Violencia familiar o de pareja: maltrato de menores de edad, adultos mayores y la violencia contra la pareja.
- Violencia comunitaria: abarca la violencia juvenil, los actos fortuitos de violencia, la violación o ataque sexual por parte de extraños y la violencia en escuelas, lugares de trabajo, prisiones y hogares de ancianos.

Violencia colectiva: se divide en tres subcategorías;

- Violencia Social: actos delictivos de odio cometidos por grupos organizados, acciones terroristas y violencia de masas.
- Violencia Política: guerra y otros conflictos afines, la violencia del Estado y actos similares de grupos que disputan el poder.
- Violencia Económica: ataques de grandes grupos motivados por el lucro económico y/o la finalidad de trastornar las actividades económicas, negar el acceso a servicios esenciales o crear división económica y fragmentación.

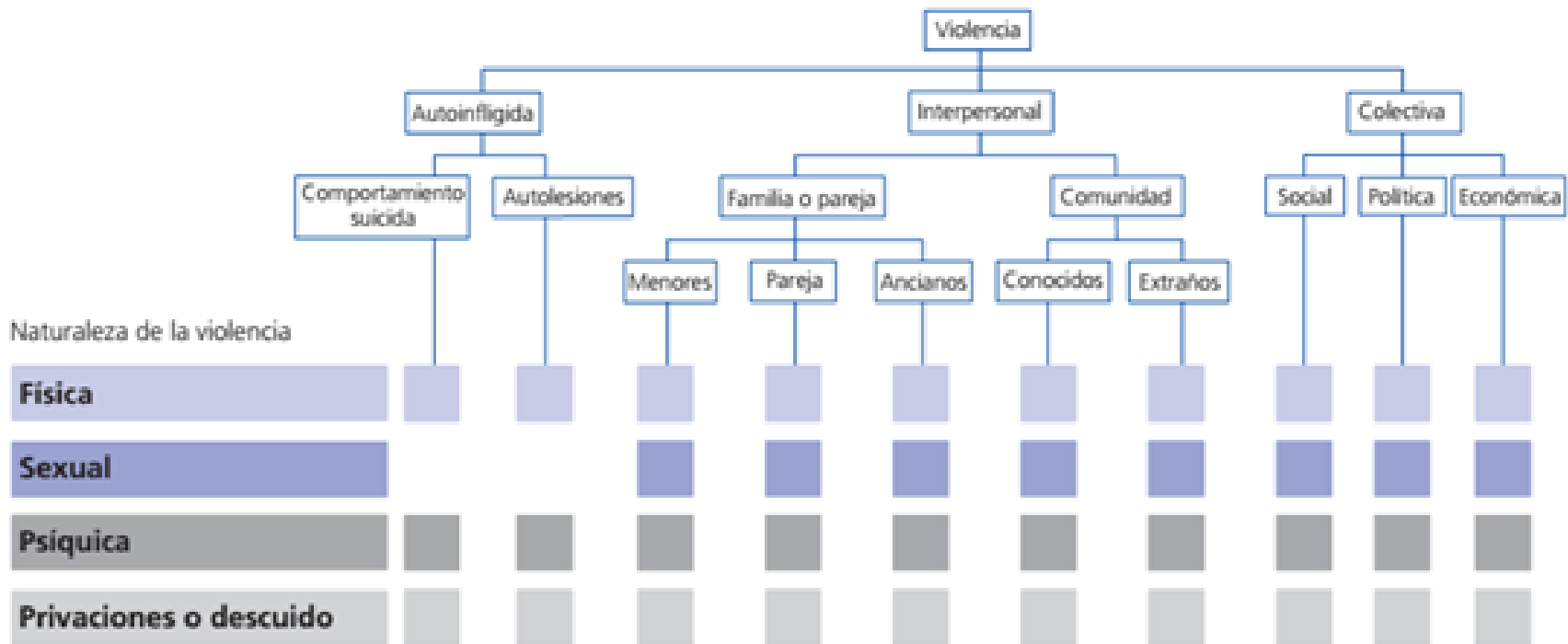
¹⁹ Esto es importante porque hasta el momento no se había mencionado este tipo. Siempre se dijo que la violencia necesitaba de interacción social, de víctimas y victimarios. Sin embargo, es lógica esta fenomenología de actos violentos, como el suicidio visto como una conducta deletérea para individuos y grupos sociales.

I.2.C.1.- Naturaleza de los actos de violencia y sus raíces

La Ilustración 1 muestra la naturaleza de los actos de violencia y a quienes afecta.

Ilustración 1_Tipología de los actos de violencia.

Una tipología de la violencia



Fuente: OPS, 2003, p.7

Como puede verse, en todas las categorías y sus subdivisiones se presentan las cuatro naturalezas de la violencia, salvo en el caso de la autoinflingida. A pesar de que la OMS acepta las limitaciones de esta categorización remarca que entre sus ventajas está que “supera muchas de las limitaciones de otras clasificaciones porque capta la naturaleza de los actos de violencia, la importancia del entorno, la relación entre el agresor y la víctima, y, en el caso de la violencia colectiva, los posibles motivos de la violencia” (OPS, 2003, p.8).

Si uno observa la cuadrícula, no sólo puede ver fácilmente que faltarían tipos y naturalezas de la violencia -cultural, estructural, sistémica, institucional, por ejemplo-, quizás otras categorías por la forma o el propósito –simbólica, instrumental-, otros ambientes y contextos –como el ciberespacio-, u otras víctimas (animales, medio ambiente). Si usáramos un modelo matemático y metiéramos todas las variables que pueden configurar un tipo de violencia, la cifra sería enorme y se perdería la capacidad de asirla.

La OPS señala que la violencia es el resultado de “la acción recíproca y compleja de factores individuales, relacionales, sociales, culturales y ambientales” (2003, p.13)²⁰, ningún factor la puede explicar por sí sola. A pesar de lo singular de cada una de las configuraciones violentas, se buscan relaciones causales en estos niveles para identificar qué aspectos influyen en cada fenómeno y actuar en su prevención.

El organismo internacional reconoce la complejidad del fenómeno, pero identifica puntos clave que atender prioritariamente: la cultura dominante, la pobreza, la desigualdad y el aislamiento social, así como el alcoholismo, la drogadicción y el acceso a armas de fuego. Todos factores de riesgo en relación con varios tipos de violencia que pueden verse como vulnerabilidades sociales, violencia estructural-institucional o violaciones al derecho a la paz y al desarrollo.

²⁰ Lo que se llama el Modelo Ambiental para explicar la violencia que también es usado en la estrategia INSPIRE, dado que también la elaboró la OMS.

1.2.C.2.- Tipos de prevención de la violencia

La prevención de la violencia se puede aplicar: antes de que ocurra -primaria-, en el momento de la respuesta al acontecimiento -secundaria- y en el momento posterior a su ocurrencia -terciaria-. Otros investigadores las definen por el tipo de población al que se dirigen: *intervenciones generales* para ciertos grupos o población general; *intervenciones seleccionadas* para las personas consideradas en mayor riesgo de padecer o cometer violencia; e, *intervenciones indicadas* para aquellos con antecedentes de comportamiento violento (OPS, 2003, p.17).

Muchos países han centrado sus esfuerzos en estrategias de combate a la violencia en las prevenciones secundarias y terciarias. Sin embargo, es preciso invertir más recursos en la prevención primaria ya que no sólo es más barato para las economías nacionales sino de menor sufrimiento para las personas y las colectividades.

1.2.D.- Tipos de violencia contra NNA y consecuencias

NNA pueden ser objeto de casi cualquier tipo de violencia, sin embargo las que más padecen son: infanticidio, negligencia, abandono, castigo corporal, abuso y maltrato físico y psicológico, prácticas tradicionales perjudiciales²¹, explotación y abuso sexual (Gutiérrez y Acosta, 2013, UNICEF, 2006). Multifactoriales y difíciles de catalogar son sus causas, empero se han identificado elementos comunes. Las violencias contra NNA son el síntoma de problemas estructurales como la pobreza, el desempleo, la ignorancia, debilidad del estado de derecho, así como de imaginarios sociales y prácticas culturales que objetivan a los niños sin tomar en cuenta su dignidad como personas.

En el seno familiar se dan gran parte de los abusos contra NNA. Una de las razones se encuentra en la incomprensión de la institución de la patria potestad que se interpreta como poder absoluto de los padres o tutores frente a NNA, tratándoles como incapaces, dependientes e irracionales que deben ser

²¹ El caso de la ablación en las niñas y la circuncisión en los niños, por ejemplo.

corregidos y disciplinados incluso con castigo físico o psicológico (Gutiérrez y Acosta, 2013). Se requiere la sensibilización en derechos de NNA que fomente la reflexión en familias y comunidades sobre los derechos y obligaciones de padres e hijos, así como el fortalecimiento de las prácticas de crianza y la información de que es la patria potestad para que prevalezca el ISN.

Las violencias como el maltrato físico y el castigo corporal que, en el límite, pueden desencadenar el infanticidio, son fácilmente identificables y atribuibles de responsabilidad. Sin embargo, en el caso de la negligencia existe una dificultad para saber si ésta ha sido deliberada, producto del desconocimiento o debido a causas ajenas a la voluntad de las personas, como la falta de recursos.

El abuso sexual infantil o pederastia es una de las violencias más extendidas en nuestro país, en donde existe una de las más altas prevalencias al nivel mundial (La Jornada, 2018) que comporta prácticas como el matrimonio infantil, la pornografía, el turismo sexual infantil, la trata con fines de explotación sexual, violación, corrupción de menores, tocamientos y manoseos. A tres décadas de la suscripción de la CDN, veinticinco estados de la República Mexicana no consideran la pederastia como delito grave (Gaceta del Senado, 2018).

Las NNA que sufren violencia tienen consecuencias en su salud, desarrollo integral y ejercicio de derechos, lo que les hace propensos a seguir la espiral de violencia. Algunas consecuencias son: poco desarrollo de la capacidad afectiva y cognoscitiva; comportamientos de ansiedad y depresión; repetición de las conductas agresivas y proliferación de lesiones; vulnerabilidad ante conductas delictivas como la cooptación por el crimen organizado; trastornos mentales en la niñez o edad adulta; en víctimas de abuso sexual las enfermedades de transmisión sexual y alta mortalidad materna y problemas perinatales en las niñas.

Gutiérrez y Acosta (2013) proponen el uso de la Investigación Acción Participativa²² (IAP) como alternativa de trabajo de cambio cultural contra la

²² La IAP se propone la construcción de la teoría a partir de la reflexión crítica de la práctica social. Para ello, se traza una nueva relación teoría-práctica, en la cual la práctica es la acción que lleva a la transformación

violencia hacia NNA en contextos locales que introyecten los DDHH y cambien las prácticas a través de la reflexión colectiva y la creación de nuevos acuerdos para prevenir las conductas deletéreas de su comunidad. A pesar de ser la mejor estrategia en el largo plazo, se insiste en que los derechos no son optativos y las familias como las comunidades deben comprometerse para prevenirlas y sancionarlas, como el caso de la práctica del matrimonio infantil o el castigo corporal.

I.2.E.- El trabajo infantil como ejemplo de la subjetividad en la violencia indirecta y/o estructural

Se consideran también como violentas y violatorias de los derechos humanos aquellas que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) llama *las peores formas de trabajo infantil* y que el artículo tercero del Convenio 182²³ menciona como: esclavitud, venta y trata, servidumbre por deudas, reclutamiento forzoso para conflictos armados, prostitución, pornografía, utilización de NNA para actividades ilícitas y el trabajo en condiciones que dañen su salud, seguridad o moralidad.

Algunos expertos sostienen que dichas actividades ni siquiera pueden llamarse trabajo y deben ser identificadas como prácticas intolerables contra NNA (Padrón Innamorato y Román, 2013), porque el trabajo puede contribuir a la economía y dinámicas familiares e incluso ser parte de la formación del carácter de los adolescentes o favorecer su independencia, siempre y cuando no interfiera con el goce de otros derechos y se constituya en violencia.

Las causas de la proliferación del trabajo infantil se asocian con la ausencia de un sistema de bienestar social que ponga las condiciones para la realización de los derechos y ayude a desarticular la violencia estructural que comportan una estructura social desigual y la pobreza de amplios sectores poblacionales (Padrón Innamorato y Roman, 2013). Lo cual reafirma a la violencia como síntoma de las

mediante la participación popular, puesto que la teoría es inseparable de la práctica y del sujeto (Gutiérrez & Acosta, 2013, p. 269).

²³ Convenio 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil (1999).

condiciones socioeconómicas estructurales que debieran tomarse como violentas en sí mismas.

Esta situación parece estar atajándose desde las políticas públicas con la creación de la Comisión Intersecretarial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de Adolescentes Trabajadores en Edad Permitida en México (DOF, 2013), así como la ratificación por parte del Senado (OIT, 2015) y publicación del decreto promulgatorio (DOF, 2016) del Convenio de la OIT N° 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo de 1973²⁴.

El trabajo infantil se debe mirar como violencia cuando sea una alternativa de supervivencia y síntoma de las violencias estructurales como la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión. Si bien algunos trabajos para NNA son tolerados, se debe reconocer que el trabajo infantil afecta el aprovechamiento escolar y causa abandono de los estudios, lo cual es un factor de reproducción de pobreza, desigualdad, poca movilidad social, bajo desarrollo, menor inclusión y ejercicio de derechos (Padrón Innamorato y Román, 2013). Hay que reconocer en estas relaciones la interdependencia e integralidad de las situaciones de violencia, vulnerabilidad y violación de derechos humanos.

I.3.- Derechos humanos y enfoque de derechos de NNA

I.3.A.- Marco conceptual de los derechos humanos y NNA

Los seres humanos tenemos una serie de garantías individuales que nos protegen contra las violencias que por acción u omisión nos afecten en la libertad o dignidad. Los documentos primigenios que contienen estas garantías conforman la Carta Internacional de Derechos Humanos²⁵ y son: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

²⁴ La ratificación de México al Convenio 138 de la OIT se da 43 años después de adherirse, lo cual pone de manifiesto que no era una prioridad, y que probablemente también sea un acierto de la LGDNNA puesto que se dio luego de su expedición.

²⁵ En adelante referido como *Carta*.

Dichos instrumentos dan cuenta del avance en los consensos internacionales sobre el horizonte al que debemos aspirar los seres humanos y son la base para los demás instrumentos jurídicos específicos como la CDN. Además, remarcan la responsabilidad universal de respetar las garantías por todas las personas, colectivos, instituciones y gobiernos, y señalan las obligaciones de procurar las condiciones necesarias para su pleno goce, por gobiernos, familias e instituciones creadas ex profeso para tal fin.

Los DDHH responden a necesidades específicas de acuerdo con los estándares modernos de bienestar, pero también son la aspiración u horizonte a donde llegar como sociedad. Así, la CDN es una máxima jurídica de garantía del desarrollo y un mínimo ético sobre el cual construir las relaciones personales y la sociedad (Bojórquez, 2003). Los principios que rigen el EDH y que permean las distintas convenciones son: la universalidad, la rendición de cuentas, la indivisibilidad y la participación (UNICEF, 2009)²⁶.

1.3.A.1.- Principios del enfoque de derechos

Universalidad. Está en íntima relación con la no discriminación (son para todos sin distinción), así como con la discriminación positiva (prioridad a los menos privilegiados). Conceptos relacionados con la focalización de las políticas públicas o lo que las agencias de DDHH llaman *programación*²⁷.

Rendición de cuentas. Los Estados que ratifican los instrumentos se hacen responsables ante la sociedad entera, incluyendo a NNA pues la CDN les dota de la condición de ciudadanos, así como ante la comunidad internacional para respetar, proteger, promover y garantizar los derechos.

²⁶ Estos principios coinciden con algunos de los derechos humanos en términos generales pero no son los mismos. La ONU reconoce como valores universales de los DDHH “su universalidad, interdependencia e indivisibilidad, la igualdad y la no discriminación, y el hecho de que los derechos humanos vienen acompañados de derechos y obligaciones por parte de los responsables y los titulares de éstos”. Página WEB de la ONU (s.f), Recuperado de: <http://www.un.org/es/documents/udhr/law.shtml>

²⁷ “La Programación de los Derechos del Niño (PDN) es un enfoque o marco conceptual para facilitar el análisis, el planteamiento, la implementación, el monitoreo y la evaluación” (Geidenmark y Karlsson, 2002, p.25) Es un marco para la acción basado en el enfoque de derechos del niño que bien puede asimilarse con el ciclo de política pública. La suma del enfoque de derechos con el ciclo de política pública daría algo muy similar a la PDN pero quizás con un cariz gubernamental que, más que cambiar la esencia, cambiaría su fraseo.

Indivisibilidad. No se pueden garantizar unos derechos y otros no, no hay derechos más importantes que otros. La indivisibilidad está relacionada con otras características como la integralidad y la interdependencia (CDHDF, 2011), que ponen de manifiesto que cuando se viola o se defiende un derecho seguramente se está afectando o promoviendo otro u otros.

También se liga con la focalización así como a la noción de progresividad. Es decir, que si bien se mira el horizonte de los derechos humanos como un todo al cual se debe llegar en términos absolutos, también se aceptan las realidades de que no todos los derechos pueden realizarse al mismo tiempo y de inmediato, por ello se avanza paso a paso pero con metas claras para cada uno.

Participación. Junto al acceso a la información, la CDN consagra como derecho la participación de NNA en los asuntos y decisiones que les conciernan. No es un medio sino una meta por sí sola ya que NNA han estado invisibilizados y relegados de muchos procesos sociales y con la CDN se cambió su imagen y se han visibilizado (Padrón Innamorato y Navarrete, 2012). A este fin, los NNA deben estar informados para participar y constituirse como sujetos y actores sociales (Touraine, 1994).

1.3.A.2.- Principios de la CDN

En este orden de ideas, la CDN incluye todos los derechos humanos establecidos en la Carta, establece cómo ponerlos a disposición de NNA y persigue los principios de los DDHH. Sin embargo, también incluye cuatro principios generales o marco de la Convención (Geidenmark & Karlsson, 2002):

- No-Discriminación (art. 2) –de cualquier tipo y ejercida por cualquier agente, inclusive otros NNA–;
- El interés superior del niño (art. 3) -todas las acciones dirigidas a NNA siempre considerarán primero su derecho y beneficio-;
- Derechos a la supervivencia y el desarrollo (art. 6), incluye desde la garantía de la vida y la salud, hasta la noción del desarrollo integral para la

autodeterminación y la libertad, este principio demanda de políticas y/o programas multidisciplinarios y multisectoriales –como INSPIRE–; y,

- La participación/respeto de sus opiniones, con información comprensible para NNA²⁸.

No hay una visión única de los principios que rigen los DDHH, las distintas convenciones y el EDH. Los primeros son principios generales, los segundos particulares dependiendo los titulares y los terceros son valores para la operación de ambos. Esto ha dado pie a confusiones y múltiples interpretaciones. Lo escrito aquí es un intento de síntesis de los valores comunes que no agotan el cúmulo de los esgrimidos para su fundamento (no mencionamos los principios de *buena fe* o de *inderogabilidad*, por ejemplo). No obstante, la secuencia aquí expuesta no es arbitraria y sí representa los principios reconocidos en el EDH de NNA:

El enfoque de derechos según UNICEF, retoma los principios que están identificados en el primer capítulo para la cooperación para el desarrollo en general: la universalidad, la indivisibilidad, la rendición de cuentas y la participación. A los cuales añade lo que el Comité de los Derechos del Niño identificó como principios generales de la Convención: no discriminación, derecho a la vida y al desarrollo, interés superior del niño y respeto de sus opiniones. (Gülgönen, 2013)

Lo más relevante que los derechos humanos y su enfoque requieren, más allá de una amplia comprensión de terminologías éticas y morales, radica en un esfuerzo por hacer una abstracción y desarrollar una sensibilidad dirigidas al ánimo general de la dignidad humana y de cualquier valor positivo para alcanzarlos.

²⁸ Lo cual no ha estado exento de críticas ya que al ser adultos y *expertos* quienes traducen o codifican tanto la información que les es proporcionada a NNA, así como las opiniones o sugerencias que éstos hacen en las consultas, se objeta que no se está recogiendo de manera veraz su opinión.

1.3.A.3.- El enfoque de derechos y la cooperación para el desarrollo

El EDH surge en los años noventa, luego del reconocimiento de la relación dialéctica entre los DDHH como promotores normativos y de fundamento para el desarrollo y, a su vez, de éste como medio o condición material para realizarlos operativamente (Gülgönen, 2013). El enfoque tiene por objetivo integrar los principios éticos y legales de los DDHH a la acción pública para el desarrollo.

El EDH superó al enfoque de las necesidades²⁹ que se tenía hasta fines del siglo pasado, y se robusteció con los cambios que tuvieron las agencias internacionales en los años noventa, como el Programa de Naciones Unidas para la Reforma emprendido en 1997 (HRBA, s.f) y decididamente por el *Entendimiento común de las Naciones Unidas sobre un enfoque basado en los derechos humanos para la cooperación al desarrollo* del 2003 (UNFPA, s.f). Tanto el EDH como la cooperación para el desarrollo buscan el progreso y beneficio de las personas y las sociedades, sin embargo difieren en sus fundamentos, horizontes y procedimientos.

Algunas diferencias son que el EDH; trata las raíces y las causas, no sólo los síntomas; busca el empoderamiento de sujetos de derechos y no como objeto de necesidades; elimina la subjetividad de las necesidades y las sustituye por estándares de derechos internacionales; e, implica a todos los individuos, colectivos y organizaciones de las sociedades para el logro de los derechos y no sólo a los grupos especializados.

En el EDH las metas son a largo plazo y tienen un enfoque integral y holístico, por lo cual no sólo se buscan metas focalizadas con grupos específicos y que atiendan los síntomas, sino que pretende el cambio de consciencia o de paradigma para que la garantía de los derechos persista en el tiempo y se

²⁹ El enfoque basado en necesidades también se conoce como modelo tutelar o Doctrina de Situación Irregular, que daba una imagen de la niñez como incapaz y desprovista de capacidad de participación y decisión. En este modelo, los derechos estaban circunscritos al ámbito familiar con los padres como garantes y a falta de ellos, el Estado intervenía con su tutela sustituta, más para la profilaxis de la violencia de NNA hacia el colectivo social que por sus derechos. La CDN cambia este paradigma en el sentido de que ahora la responsabilidad y garantía de los derechos de NNA no es más una prerrogativa privada sino un asunto de interés público, preocupación de la sociedad y obligación del Estado para su garantía (Flores, 2014; Larraín, 2011).

erosionen las causas estructurales que sostienen las situaciones de violencia o de incumplimiento de derechos. Además de ampliar el horizonte, se asienta la responsabilidad de la rendición de cuentas que en el enfoque de las necesidades no se clarificaba o bien se hacía por otras leyes nacionales de transparencia del gobierno para sus ciudadanos pero no para la comunidad internacional.

I.3.B.- Importancia del Enfoque de Derechos

Elegir el EDH para la elaboración de políticas públicas o su programación se considera importante ya que impulsa agendas prioritarias para las naciones al nivel global tales como el buen gobierno (o gobernanza), la sostenibilidad y la erradicación de la pobreza, sin embargo las instituciones públicas y privadas tienden a hablar de los DDHH y su enfoque sin haberlo aún comprendido u operacionalizado en sus políticas y programas (Geidenmark & Karlsson, 2002).

A pesar de ello, adoptar el EDH impacta la actitud del personal de las instituciones, así como también reinventa los procedimientos y metas de las mismas. Además, no sólo se adquieren obligaciones sino que se obtienen beneficios, como la legitimidad al hacer lo ético y moralmente correcto, así como la asistencia internacional para los diagnósticos, diseños, implementaciones y evaluaciones del ciclo de la política pública o de la Programación de los Derechos del Niño³⁰ (PDN). Esto sucede con la estrategia INSPIRE en México.

No debe perderse de vista que, si bien hay obligaciones morales, legales y mecanismos de rendición de cuentas, se carece de medidas de apremio o sancionatorias por parte de la comunidad internacional para que los DDHH de NNA sean garantizados o que, al menos, se tenga certeza de que se hizo el mejor esfuerzo para ello.

A fin de cuentas, las limitantes en voluntad política, recursos disponibles, la definición de prioridades, así como la disposición de los actores diversos para coadyuvar al propósito no dependen de un enfoque guía de principios y

³⁰ De hecho, se le llama también “El Ciclo de la Programación” (Geidenmark y Karlsson, 2002, p. 29) que consta de las fases de: análisis situacional; establecimiento de prioridades; estrategias de implementación; y, monitoreo y evaluación.

procedimientos. Sin embargo, se supone que al avanzar en las metas del desarrollo, la concientización y el cambio cultural, en el largo plazo algunas de estas limitantes políticas y financieras disminuirán.

Hay múltiples interpretaciones de las características y principios que el EDH y su programación deben contener (CEPAL, ONU, Save The Children, CDHDF, entre otros), pero son muy similares a los ya mencionados. Lo importante es comprender la idea global del EDH, que no es sólo un sistema analítico y procedimental rígido sino una racionalidad para propiciar un criterio y una perspectiva holística de políticas públicas y la PDN.

CAPÍTULO II.- ENFOQUES DE POLÍTICA PÚBLICA: FUNDAMENTO OPERATIVO Y PROCESOS DE CAMBIO

II.1.- Enfoque de derechos humanos y las políticas públicas

II.1.A.- Implicaciones socio-jurídicas y de política pública del enfoque de DDHH

Se considera que es en la Declaración de Viena de 1993 donde se concreta la síntesis conceptual del EDH estableciéndolos como universales, indivisibles e interdependientes; que su garantía debe considerar las particularidades de las naciones y regiones de que se trate, así como que los Estados están obligados a promoverlos y protegerlos (Conferencia Mundial de los Derechos Humanos, 1993).

La relación del EDH con las políticas públicas puede interpretarse como el fundamento desde el cual los gobiernos conciben y diseñan las políticas públicas en el marco de un proceso de gobernanza entre la sociedad civil y el Estado (Jiménez Benítez, 2007, Vallenas y Alza, 2003), poniendo atención en las políticas *de abajo hacia arriba* y recordando la diferencia de los DDHH como fines (resultado) y el enfoque y programación de los mismos como proceso.

Además de los principios de la CDN y el EDH, algunos autores han desarrollado conceptos sociológicos y de política pública que vale la pena mencionar. En primer lugar, la transversalidad de los DDHH como fundamento ético-moral del pacto social y objeto de la acción gubernamental (Bernales, 2004). En segundo lugar, el principio de la dignidad humana que reconoce a las personas como sujetos –conscientes de su persona y su entorno y con capacidad de transformación personal y colectiva- y no sólo como individuos (Guendel, 2002). Finalmente “el predominio de la esfera pública, la deliberación democrática y la resolución pacífica de conflictos” (Jiménez Benítez, 2007), que implica el pluralismo y la gobernanza.

La irrupción del EDH en las políticas públicas tiene varias implicaciones sociales en tanto transforma las estructuras jurídicas e institucionales en las que se desarrolla la acción pública, en casi todos sus ámbitos dada la amplitud de las

tres generaciones de derechos: civiles y políticos (primera); económicos, sociales y culturales (segunda); y, los derechos colectivos –mujeres, NNA, indígenas, entre otros- (tercera). Algunas de estas implicaciones son:

1. **Derecho revalorizado para la integración social.** Si bien es insuficiente la promulgación de normas para hacer posible algo, los marcos normativos son necesarios como normas de convivencia y de acción social que están “sometidas a la libre argumentación y contra argumentación, contribuyendo así, al desarrollo e internalización de una cultura democrática” (Jiménez Benítez, 2007, p.37, Guendel, 2002, p.108). Las normas son legales, pero también sociales y políticas.
2. **Constitucionalidad de los DDHH** (Jiménez Benítez, 2007). Al inscribirse en rango constitucional, como en el artículo primero de nuestra Carta Magna³¹, se tiene que adecuar la legislación nacional en cada uno de los derechos con la consecuente generación de instituciones y políticas públicas.
3. **Acción pública basada en sujetos y no en individuos o clientes.** Guendel (2002) influenciado por Alain Touraine (1994) subraya que el aporte más importante del EDH es que restaura la unidad del sujeto social y el sujeto de derechos. El derecho posibilita la realización personal y colectiva, como arena de la acción social dónde es llamado a ser actor.
4. **Visión del desarrollo ligada a DDHH.** Se tratan de alcanzar las potencialidades tanto individuales como colectivas, de tal manera que se precisa fomentar las capacidades de los sujetos para ampliar sus libertades y goce de derechos. El desarrollo ya no sólo se ciñe al bienestar económico sino a la ampliación de las capacidades basadas en los DDHH integrales.

³¹ Artículo 1ro. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse [...] Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley (Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, 2018). Consulta del 21 de noviembre de 2018. Recuperado de: <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos>

5. **Políticas públicas como principal impulsor de los DDHH.** Las políticas públicas posibilitan y concretan los derechos humanos con sus programas, recursos y actividades específicas.

En la práctica, hacer una separación entre normas legales, normas sociales, instituciones y políticas públicas, parece ocioso. Se deben tender los puentes para comprender el hilo conductor entre los tipos de normas jurídicas (principios, reglas y directrices) y su aplicación práctica. Así, los *principios* están plasmados en las constituciones y de ellos emanan las *reglas* que son las leyes, de éstas últimas emanan las directrices que son el corpus de las políticas públicas en tanto han descendido de las generalidades predecesoras para convertirse en programas y planes a materializarse con los recursos del Estado (Jiménez Benítez, 2007).

Esta es la línea argumentativa de la importancia de la suscripción por México de la CDN, de la inclusión de aquella a rango constitucional, de la creación de la LGDNNA y finalmente de la creación del SIPINNA, PRONAPINNA y el PAM. Sin directrices-políticas públicas no hay materialización de los principios o las reglas de las leyes y constituciones.

En torno a las políticas públicas de DDHH encontramos tres tipos: de promoción (difusión, formación y enseñanza); de defensa y protección que evitan el deterioro de los DDHH cuando han sido vulnerados (acciones de restablecimiento, seguridad ciudadana o redes de defensa); y, las de concreción y materialización (todas aquellas que crean las condiciones socioeconómicas integrales para la realización plena de los DDHH). En realidad, es difícil encontrar una política pública que no pueda enmarcarse dentro del EDH, sin embargo podrían adolecer de alguna o algunas cualidades para no ser consideradas como tales, como la participación de NNA o la rendición de cuentas.

II.1.B.- Enfoque de DDHH como perspectiva crítica de las políticas públicas, el nuevo rol del Estado, el ciudadano y la sociedad

Además de las implicaciones socio-jurídicas y políticas que acabamos de revisar, se pueden colegir aún consideraciones más profundas que implican un fundamento ético-moral de las relaciones del Estado, mercado y sociedad, que van desde la ampliación de la ciudadanía, la gobernabilidad y la gobernanza, por ejemplo. Lo anterior implica una refundación de la acción social que pone como objetivo primordial a la persona o al sujeto desde el enfoque de los DDHH como fin último de la acción del Estado y la sociedad (Guendel, 2002, Vallenas y Alza, 2004, Sanabria y Ravetllat, 2017).

El enfoque de derechos NNA no sólo les transforma de sujetos sociales a sujetos de derecho, también los vuelve sujetos culturales en la medida que el estado les reconoce su individualidad y capacidad transformadora; les inserta como ciudadanos, tanto a ellos como a todos los colectivos a quienes se han dirigido los derechos de tercera generación. Se afirma que una característica principal del enfoque es el énfasis en las personas y sus relaciones y no en las estructuras sociales (Guendel, 2002, p.109).

En este orden de ideas, el fin de las políticas públicas, la acción pública y la existencia del Estado no deben ser las burocracias, organizaciones ni las instituciones, sino los sujetos y su tejido social. Lo anterior supone una visión crítica del Estado, sus fundamentos y fines, como también de sus instituciones y procedimientos. Sin embargo, el reconocimiento de derechos no sólo implica la transformación del Estado sino también hace responsables a las personas y las organizaciones.

El cumplimiento de los derechos deviene por lo tanto en una responsabilidad de todas las personas y organizaciones sociales. El ejercicio de éstos requiere de un sujeto activo y por lo tanto de una nueva ciudadanía que trascienda los aspectos formales y se convierta en una ciudadanía cultural, política y social al mismo tiempo. La persona humana colectiva o individualmente se transforma, de este modo, en un sujeto en sentido pleno, que construye conscientemente su identidad personal al mismo tiempo que su identidad social. (Guendel, 2002, p.111)

Es decir, los derechos humanos pueden volver sujetos sociales y culturales a quienes los ejercen. Les implica la cualidad de ciudadanos y una potencia de socialización que muchas personas quizás no deseen o que, aún con todas las condiciones socioeconómicas para realizarla, deciden no ejercerlas. El asunto con NNA es que se parte de que no sólo no se les ha previsto de medios para la garantía de sus derechos, sino que se les ha invisibilizado, minorizado y bloqueado para hacerlo.

II.1.B.1.- Política pública de derechos humanos y ciudadanía

Las políticas públicas son las expresiones tácitas de las demandas de los colectivos sociales que han sido interpretadas, procesadas e incorporadas al espacio público y a la acción estatal, es la manera de racionalizar la acción social y es la manifestación de los principios y reglas jurídicas en acciones concretas. Por lo tanto, el reconocimiento jurídico de los derechos de tercera generación ha permitido la inclusión de colectivos sociales que comparten la arena de la acción pública para pugnar por sus intereses de manera institucional.

La ciudadanía se ha ampliado y las sociedades han constitucionalizado su pluralidad y aceptado que ésta sea fomentada mediante las políticas públicas. Lo cual no debilita sino fortalece al Estado en tanto puede incorporar al procesamiento de demandas, desde el diseño hasta la evaluación, las fuerzas sociales dispersas y ávidas de participación en la acción colectiva. Esto multiplica sus fuerzas y le dota de legitimidad democrática, inclusive cuando atiende intereses particulares, porque lo hace con participación social y esgrimiendo utilidad pública.

II.1.B.2.- Características de una política pública con enfoque de derechos

Retomando lo anterior, la política pública con EDH amplía la noción de ciudadanía para la acción pública, con el sujeto en el centro de la misma, y no obstante que

hemos hablado en el capítulo anterior de los principios del enfoque de derechos, es pertinente mencionar las condiciones para formular una política con enfoque de derechos que, siguiendo a Guendel son:

1. El respaldo jurídico que explicita el reconocimiento de los derechos específicos del grupo de personas a quien se dirige, con mecanismos de exigibilidad y regulaciones suficientes de garantía de la ley;
2. La cobertura universal, sin demérito de las focalizaciones cuando supongan fomentar la inclusión de quienes no gozan de algún derecho;
3. Los mecanismos diáfanos y explícitos de participación; y,
4. Propiciar mecanismos técnicos, políticos y culturales para la garantía de derechos así como garantizar una discusión epistemológica permanente de los mecanismos de interacción y evaluación de políticas que pongan a la persona como fin último (2002, p.113).

Además de esto, la política pública con enfoque de derechos no debe circunscribirse en lo estatal.

Su implementación tiene como imperativo organizar y orientar las acciones que realizan los diversos sectores sociales involucrados [...] en redes que articulen lo local y lo nacional, lo privado y lo público en torno a la efectiva observancia de los principios éticos y morales que respaldan los derechos humanos. (Guendel, 2002, p.113)

Finalmente, y esto es quizás lo más relevante para la política actual: el EDH, al ser primordialmente un fundamento ético y moral además de forma de proceder y orientar el desarrollo (Vallenas y Alza, 2004), conmina al Estado, la sociedad y al mercado a reconocerse como ámbitos sociales que pueden articularse en torno a sus preceptos.

Para lograrlo se necesita del cumplimiento del *enfoque de derechos en las políticas públicas*³² (EDHPP) así como de transformaciones culturales en la sociedad pero también necesita modificaciones en la estructuración y rol del

³² En adelante referido como EDHPP.

Estado que oriente su acción en la ampliación y desarrollo de la ciudadanía. Estas bases se han asentado en nuestro país con la constitucionalización de los DDHH³³, la emisión de leyes e instituciones, así como las normas/directrices o políticas públicas.

II.1.B.3.- Enfoque de DDHH como vínculo entre Estado y sociedad, la gobernanza

Al hablar del EDHPP como promotor de los sujetos políticos, sociales y culturales se habla también de un movimiento político que no sólo mira a las personas como receptoras de los derechos o beneficiarias sino también como ejecutoras que, mediante ello, ejercitan sus obligaciones ciudadanas.

De esta manera el Estado encuentra en los ciudadanos activos sus mejores aliados para cumplir con las demandas sociales, incrementando la gobernabilidad³⁴ y actuando conjuntamente con la sociedad en términos de gobernanza³⁵. Se amplía la esfera pública al sustituir el control jerárquico y autocrático por la coordinación democrática y la configuración de redes, como necesidad frente a las complejas problemáticas que ha rebasado la capacidad del Estado y los actores sociales.

Las políticas NNA son punta de lanza del enfoque de derechos en las políticas públicas por el concepto de *sistema de protección integral* que concibe la acción pública como una confluencia de fuerzas institucionales intersectoriales, tanto del Estado como de la sociedad civil organizada, las comunidades y familias. Esta confluencia debería fomentar el debate y compartimiento tanto de la administración de justicia, como los sistemas de política social y económica (Guendel, 2002).

³³ La modificación, en junio del 2011, del artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, obliga al gobierno mexicano a considerar los derechos humanos como criterio básico en la formulación de acciones, programas y políticas públicas. Este cambio constitucional explicita las obligaciones del Estado para usar el EDHPP y a legislar en cumplimiento de los tratados internacionales que adquirieron un nuevo estatus.

³⁴ La gobernabilidad evoca la eficacia y eficiencia de las agencias gubernamentales para responder a las demandas de la sociedad y las condiciones socioeconómicas. Por oposición, la carencia de esta cualidad se le conoce como ingobernabilidad (Camou, 2000).

³⁵ Puede entenderse como la interacción entre actores sociales en el marco de las instituciones democráticas y tomando como principal valor y herramienta el diálogo (Vallenas y Alza, 2004)

El EDHPP, al haber institucionalizado las demandas sociales, hace necesario un modelo de atención que priorice la multiplicación de los recursos sociales con estrategias de comunicación, coordinación y movilización social. El Estado no debe abandonar su papel proveedor para corregir las fallas del mercado, más bien debe reforzar su papel como *promotor* de la acción pública, así como *rector* y *moderador* de las acciones institucionales, organizacionales y sociales mediante las políticas públicas. Canto ofrece una definición de política pública acorde con esta visión:

[...] son cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos acotados, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad. (2004, p.256)

Se trata instrumentar herramientas de gestión pública y social para combinar recursos ubicados en distintas esferas de acción pública, donde el Estado tiene la preeminencia y la obligación explícita de ser el conductor de los nuevos fundamentos éticos y morales de los DDHH en las instituciones, organizaciones, empresas y colectivos sociales. No sólo la regulación y movilización de recursos del Estado basta, sino también la promoción de la transformación cultural como formación de capital social que cimente los cambios de largo plazo, entendiendo que la extensión de la ciudadanía política, social y cultural significa la ampliación de las capacidades para una sociedad mejor y un Estado más fuerte.

II.1.B.4.- Gobernabilidad democrática y enfoque de derechos humanos

La gobernabilidad, entendida como la capacidad del sistema sociopolítico para autogobernarse mediante un balance adecuado entre las necesidades o demandas sociales y las capacidades de respuesta del Estado (Camou, 2000,

Prats, 2003), en las sociedades modernas complejas con gobiernos de recursos limitados, es producto de la gobernanza.

Esta gobernabilidad producto de la gobernanza, se logra con políticas públicas inclusivas que es una cualidad del enfoque de DDHH. A esta lógica se debe sumar la legitimidad que otorga la persecución de las necesidades o demandas fundadas en los derechos humanos así como de su satisfacción. El Estado es así legítimo en sus preceptos y en sus procedimientos, lo cual suma en su gobernabilidad y trae consigo beneficios políticos, sociales y económicos.

Uno de los retos que enfrentan las políticas públicas con EDH, asumiendo que hay un gobierno dialogante e inclusivo, es encontrar los mecanismos para que estos diálogos no signifiquen costes excesivos que mermen la eficiencia y eficacia en el logro de objetivos de los distintos programas y que ello interfiera con la función del Estado como promotor de los valores y capacidades necesarias para la mayor participación de los ciudadanos y la consecuente suma de fuerzas al bien público, en los procesos de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Para los Estados y gobiernos tradicionalmente opacos y no proclives a compartir el poder, la información y los recursos, puede ser difícil abrir los canales de diálogo y participación reales, que están obligados constitucional y legalmente a ofrecer. En estos casos, está en las esferas civiles organizadas –sociales y económicas- vencer las resistencias por el camino institucional que se ha abierto con el reconocimiento legal de los derechos humanos.

II.1.C- Enfoque de derechos humanos y políticas públicas NNA en Latinoamérica

La comprensión del EDH por los gobiernos latinoamericanos está aún en ciernes. Dada su historia de autoritarismo y relativamente nueva ascensión de los regímenes democráticos en la región, se ha complicado el *gobierno por políticas*, es decir, aquel que está apegado al derecho y a procedimientos gerenciales eficaces. Lo anterior conforma una comprensible impericia para aplicar las políticas públicas con enfoque de DDHH de NNA.

Para ilustrar esta situación, se mencionan a continuación los resultados de dos investigaciones realizadas en Colombia y México acerca del EDHPP para NNA que dan cuenta de algunas de las dificultades en los intentos gubernamentales por implementarlas como: la simulación del enfoque en el discurso y diseño de las políticas, así como la incapacidad gerencial-institucional para su implementación. Se incluyen líneas sobre la importancia de los indicadores para las políticas públicas con EDH, a fin de sumarlo al análisis de obstáculos y oportunidades de aplicación.

II.1.C.1- Políticas públicas con enfoque de derechos y simulación del discurso

Se ha mencionado que hay una simulación -consciente o no- por parte de diversas instituciones que hablan de DDHH pero no los integran en sus programas y políticas. Algunos autores latinoamericanos, como Durán Strauch (2017) han dedicado parte de su trabajo a la interpretación de cómo se han incorporado los derechos de NNA en el diseño y la implementación de las políticas, Su estudio de caso en Bogotá detectó tensiones entre el discurso y la práctica; en el cambio de perspectiva de NNA ciudadanos y ya no beneficiarios; en la transfiguración de la provisión de servicios a la garantía de los derechos; y, la articulación entre los distintos niveles de gobierno.

Las políticas públicas además de ser instrumentos materiales de transformación socioeconómica y cultural, portan un mensaje del Estado hacia la sociedad y hacia los principales beneficiarios o receptores, con lo cual transforma las relaciones materiales y simbólicas de poder, otorgando mayor o menor legitimidad a la relación del ciudadano con su gobierno (Durán, 2017).

La transformación cultural, el incremento de las capacidades técnicas, la mayor disponibilidad de recursos, el acuerdo de las voluntades políticas, necesitan un tiempo considerable para echarse a andar. Por lo tanto, no sorprende que exista al inicio de la adopción de nuevos principios en las políticas públicas, una especie de simulación no siempre motivada por el dolo, aunque sí por la negligencia e impericia institucional, inclusive puede ser sólo “para evitar

problemas con los grupos de presión que defienden el nuevo léxico” (Herrera, 2012, p.52).

Durán (2017) encuentra también en sus estudios que a pesar de que el discurso de los DDHH obedece al principio de universalidad, en la práctica las políticas se siguen dirigiendo a los sectores de menores ingresos o de alta marginación, estrategias que asimila como propias del paternalismo y el asistencialismo. Sin embargo, esto no es del todo malo pues desde los análisis del Comité de Derechos del Niño se reconoce que hay una necesaria progresividad y focalización en un entorno de recursos públicos limitados.

Estos esfuerzos sociales para el desarrollo han de acompañarse con aquellos para los DDHH, ampliando las políticas hacia escuelas privadas, entornos laborales, medios de información y la creación de instituciones con estructura y presupuestos suficientes y buscando que el trabajo integral del Estado denote el esfuerzo por lograr la garantía de DDHH. Si el EDH y los instrumentos internacionales que lo soportan se quedan sólo en los discursos, se puede pervertir o corromper todo el sentido y el alcance de los derechos de NNA.

II.1.C.2.- Incapacidad gerencial-institucional de implementación de las políticas

Flores Palacios (2014) aborda el EDH y la capacidad de la gestión institucional municipal³⁶, tomando el caso de Tijuana, donde se encontró que los principales obstáculos para impulsar las políticas públicas con EDH son el desconocimiento de los burócratas de la CDN así como la poca referencia de ésta en los programas, que ha dejado casi intactas las prácticas burocráticas jerárquicas y clientelares. También observó la carencia de presupuesto y poca infraestructura para incluir la participación de NNA y la sociedad organizada en las etapas de implementación y evaluación del proceso estratégico o de política pública.

³⁶ La capacidad de gestión institucional se conforma por seis categorías: factor humano, estructura organizacional, experiencia en gestión estratégica y asociativa, diseño del proceso, autonomía y estímulo. Ésta capacidad se define según su uso: indicada, como potencial para cumplir tareas; efectiva, en torno a la actuación y el desempeño; como producto o resultado del proceso, referido a las habilidades producidas; y, como proceso o habilidad transformativa de las instituciones (Rosas, 2008). Ésta última es la que se necesitaría para transitar desde el enfoque de las necesidades al de los derechos humanos en las instituciones.

Flores (2014) reconoce que hay un vacío en la literatura mexicana sobre la asociación del EDH de NNA, el enfoque de políticas públicas y las capacidades institucionales municipales. Tal interpretación está siendo construida con buenas prácticas internacionales y programas de organizaciones no gubernamentales con experiencia en el enfoque de derechos de NNA pero que aún son insuficientes para arrojar diagnósticos sobre los cuales emprender las políticas. Sin embargo, en su etapa de prueba servirán para continuar con el mejoramiento de los modelos.

Al final de su análisis, Flores (2014) reconoce que la categoría que presenta más deficiencias en Tijuana para incluir el EDH de NNA es la estructura institucional, por otro lado, encuentra que el componente mejor evaluado es el del estímulo, lo cual quiere decir que “los motivos contextuales, las oportunidades y las amenazas, sobre todo estas últimas, son los principales incentivos para incorporar cambios en el enfoque de gestión” (Flores, 2014, p.151). Esto nos da una pista en torno al cambio institucional o de política pública que se necesita en el caso mexicano por el cual podría atajarse el cambio político en el tema:

...las propuestas de participación de la sociedad civil en alianza, y su debida reglamentación en los espacios de gestión municipal y estatal, han recorrido un camino sinuoso pero exitoso. Si se considera que los funcionarios son muy receptivos a los estímulos externos, y conciben el trabajo por la niñez como un tema de valía en su rol institucional, la sociedad civil se encuentra mejor situada para incidir en la incorporación del tema en la agenda gubernamental. Así que el principal reto es que la sociedad civil, integrada en alianzas, priorice y abogue reflexivamente para lograr dicha incorporación. (Flores, 2014, p.155)

Además del empuje político que pueda lograr la sociedad civil organizada, es necesario que se construyan los saberes operativos para las burocracias que ya implementan los programas con EDH para una mejor aplicación y operatividad del mismo en las políticas públicas, tomando en consideración el déficit en la capacidad burocrática para comprenderlo y aplicarlo en situaciones específicas, como la reparación del daño.

II.1.D.- Estándares e indicadores para el enfoque de derechos humanos de NNA en políticas públicas

Con la inclusión del EDH y su programación en las políticas públicas -inmerso en un ciclo de procedimiento gerencial-, se busca asegurar los resultados mediante la utilización de indicadores para monitorear el grado de cumplimiento y garantía de la CDN, fundamentalmente de las obligaciones positivas de los Estados. La medición también ha progresado con el EDH:

A grandes rasgos, una de las diferencias centrales entre los indicadores sociales y los de derechos, es que los primeros identifican —y cuantifican— un fenómeno en sí mismo y sobre ello establecen escalas, comportamientos, índices y variables del fenómeno, con algunas interrelaciones entre las áreas que consideran (bienestar, educación, salud, trabajo), mientras que los segundos conceptualmente parten del principio de interdependencia, indivisibilidad y universalidad de los derechos humanos fundamentales por lo que no sólo cuantifican, sino también cualifican la conducta de los Estados y establecen interrelaciones en los avances en la satisfacción de los DESC en relación con los derechos civiles y políticos. (Pautassi y Royo, 2012, p.8)

Los indicadores son los criterios de estimación de los estándares³⁷ que se han definido y que para el caso de los derechos humanos y sociales debe complementarse lo cualitativo de los primeros y lo cuantitativo de los segundos. No son incompatibles, inclusive por medio de los indicadores de bienestar social se pueden verificar los derechos sociales.

Danilo Türk (1990) identifica restricciones en la utilización de los indicadores sociales que demandan la construcción de indicadores para los DDHH como: falta

³⁷ Los estándares son declaraciones fundamentales sobre el resultado deseado y no están diseñados para ser verificados directamente. El contenido de un estándar va a ser aportado por las pautas y criterios que establecen las condiciones necesarias para aplicar tal principio y que resulte posible comprobar directamente a partir de los indicadores. Desde el corpus de producción de las distintas instancias del sistema de derechos humanos se han definido los siguientes estándares: i) contenido mínimo y universalidad de los derechos, ii) utilización al máximo de los recursos disponibles; iii) progresividad y no regresividad; iv) igualdad y no discriminación; v) acceso a la justicia y mecanismos de reclamo; vi) producción y acceso a la información; y vii) participación de los sectores afectados en el diseño de las políticas públicas, (Pautassi, 2010).

de estadísticas de cumplimiento de derechos por los Estados; tendencia a medir sólo el cumplimiento de derechos con los datos disponibles al momento; los indicadores existentes no siempre dan cuenta de las condiciones de bienestar real de las personas³⁸; la focalización de los indicadores versus universalidad; y, las diferencias metodológicas que existen entre niveles de atención local, nacional e internacional.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y el grupo de trabajo de San Salvador, llevaron a cabo trabajos para definir los indicadores para los DDHH plasmados en el documento de indicadores de progreso³⁹, en vigor desde 1999 y ratificado por los 35 países de la Organización de Estados Americanos (OEA), divididos en tres tipos: estructurales, de proceso y de resultado. A su vez fueron subdivididos en seis categorías: recepción del derecho, contexto financiero y compromisos presupuestarios, capacidad estatal o institucional, igualdad y no discriminación, acceso a la justicia, y acceso a la información pública y participación. No es menester señalarlos largamente, sólo apuntar que existen para el seguimiento del cumplimiento de las obligaciones del Estado mexicano.

II.2.- Herramientas para análisis del cambio en políticas públicas

Una vez revisados los conceptos del objeto de estudio, el enfoque que dota de fundamento y forma a la política pública en cuestión, así como sus relación con el Estado y las políticas públicas en general. Se hace necesaria la revisión de las herramientas analíticas de política pública que podrán servirnos para interpretar el proceso sociopolítico e institucional que han seguido las políticas públicas de NNA, particularmente las de prevención de la violencia y garantía de derechos, lo cual incluso podría dar alguna perspectiva de su curso de acción.

³⁸ Los indicadores del desarrollo humano miden el incremento de las capacidades o la resiliencia de las personas, pero los derechos humanos miden si las personas viven con dignidad y libertad, así como el grado del cumplimiento de las condiciones estructurales que garantizan, facilitan o propician dicha capacidad, dignidad y libertad.

³⁹ Véase *Indicadores de Progreso para la Medición de Derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*: https://www.oas.org/en/sedi/pub/indicadores_progreso.pdf

Revisaremos brevemente: en primer lugar, el concepto actual de política pública y sus fases, primordialmente la formación de agenda y la construcción del problema –para el diseño–; en seguida se presentan algunos enfoques modernos para el análisis del cambio en las políticas públicas (el enfoque de las *corrientes múltiples*, las *coaliciones promotoras* y el del *equilibrio puntuado*); finalmente, se mencionará el análisis de *transferencia de política*, para conocer algunos mecanismos para la adopción de políticas extranjeras.

II.2.A.- Políticas públicas como fundamento democrático y sus fases

Las políticas públicas, a pesar de no ser un atributo único de las democracias occidentales, teóricamente se han asociado mutuamente: no se puede gobernar democráticamente más que con un gobierno que gobierna por políticas (Arellano, D. y Blanco, G., 2013). Hay un consenso casi mundial de que la democracia es el régimen de gobierno más legítimo ya que se caracteriza por empoderar a los ciudadanos libres en la toma de decisiones.

La acción pública ha de ser legítima como la democracia misma y eso se consigue con las políticas públicas. Mény y Thoening (1992) mencionan tres formas de legitimación de la acción pública: *legitimidad de origen* –poder delegado por voto popular–, *legitimidad de medios* –acuerdo social sobre instrumentos a usar, lo cual implica la deliberación pública– y *legitimidad de fin último* –consecución del bien público–⁴⁰. Estas tres condiciones sólo son propicias en el régimen democrático.

El estudio de las políticas públicas comenzó a mediados del s. XX y se fue desarrollando como una forma legítima pero también eficaz de gobernar. Hacia fines del siglo pasado aún predominaba un enfoque gerencial en las políticas públicas que perseguían la eficacia y la eficiencia, por lo cual su análisis estaba centrado en su proceso y sus fases. De manera general se acepta que el ciclo de

⁴⁰ Esto puede extrapolarse a la coherencia que se observa con el enfoque de derechos (principios-medios-fines).

políticas públicas tiene básicamente tres fases: diseño, implementación y evaluación.

Sin embargo, el proceso puede ampliarse a otras fases que ponen énfasis en los procesos políticos de toma de decisiones como la *entrada en la agenda gubernamental*⁴¹ y la *definición del problema*⁴², que son anteriores a las fases mencionadas en las cuales se configura quiénes y cómo se ha de abordar la política pública. En estas pre-fases, por llamarles de alguna manera, es donde se pueden rastrear los cambios de política pública y, por lo tanto, en donde centrará la atención esta investigación.

II.2.B.- Enfoques para el análisis del cambio y la estabilidad en las políticas públicas

En contracorriente de la tradición latinoamericana de mirar la política y la administración pública desde un punto de vista sistémico o estructural, al nivel macro, desde fines del siglo pasado han proliferado nuevos enfoques, desarrollados en los Estados Unidos y Europa, que ponen la lupa en los subsistemas políticos, las relaciones al interior y sus actores. Estos enfoques tienen la ventaja de poner el acento en los actores, procesos y herramientas más inmediatas a las realidades de la acción pública, cada vez más diversificada y especializada, además de mirar las fases de definición del problema y agenda.

Los marcos de corrientes múltiples, de coaliciones promotoras, el enfoque de redes o el de la gobernanza, por ejemplo, se erigen como nuevas herramientas con capacidad de explicar los procesos propios de las sociedades contemporáneas con polos de discusión e influencia cada vez más plurales y su relación con la toma de decisiones de los gobiernos. Todo lo anterior, en busca de la comprensión de las sinergias necesarias para la solución de los problemas

⁴¹ Distinta de la agenda pública que contiene aquellos asuntos que constituyen un problema socialmente relevante, de los cuales se desprenden los que son efectivamente susceptibles de atención por parte del Estado a través de las políticas públicas (Merino, M. y Cejudo, G., 2010).

⁴² Se entiende como “los procesos mediante los cuales un problema, ya aceptado como público y colocado en la agenda, es estudiado en términos de sus probables causas, componente y consecuencias” (Arellano, D. y Blanco, G., 2013).

públicos, que algunas veces implican la generación o el cambio de las políticas públicas.

El Marco de las Corrientes Múltiples (MSF⁴³) es útil para analizar el subsistema de la política de NNA en el proceso de formación de la agenda y toma de decisiones, ya que pone énfasis en el rol de los emprendedores de políticas como piezas clave para que éstas se logren, haciendo confluír sucesos y actores. Un lente más fino lo representa el Enfoque de las Coaliciones Promotoras (ACF⁴⁴) que enfoca dentro del subsistema y se concentra en las redes, asimiladas en este documento con los emprendedores de políticas del MSF. La Teoría del Equilibrio Puntuado (PET⁴⁵) será mencionada para complementar el análisis de cómo las políticas generalmente siguen un curso de equilibrio incremental hasta que esa trayectoria es rota por eventos excepcionales que pueden suceder o propiciarse de varias formas.

II.2.B.1.- Marco de las Corrientes Múltiples (Kingdon)

Esta perspectiva, explica la hechura de las políticas en condiciones de ambigüedad, a través de la confluencia de tres corrientes en el sistema de políticas: problemas (cómo se elaboran o problematizan determinadas situaciones), políticas (solución a los problemas) y política (el ambiente político en el que se desarrollan). La combinación de estas corrientes aumenta las posibilidades de que una política pública sea adoptada por las autoridades (Zahariadis, 2007). Necesitan estar presentes estos tres elementos para que pueda abrirse lo que Kingdon llama *ventana de política* que, a su vez, debe ser aprovechada por los emprendedores de política, quienes hacen que estos elementos se conviertan en política pública sancionada para realizarse.

⁴³ Siglas en inglés de Multiple Streams Framework planteado por John Kingdon en los años ochenta.

⁴⁴ Siglas en inglés para Advocacy Coalition Framework ideado y desarrollado por Sabatier en 1987 y que ha sido constantemente revisitado hasta el presente siglo por él mismo y otros autores.

⁴⁵ Siglas en inglés para Punctuated Equilibrium Theory desarrollada por Baumgartner y Jones a principios de los años noventa.

Conceptos fundamentales

- Ambigüedad

La ambigüedad está en cómo se mira o debe mirar un problema y es útil en tanto los emprendedores de política la usen para manipular las preferencias tanto de los tomadores de decisiones como de los interesados en el tema y colocar inclusive las preferencias personales en el mismo paquete⁴⁶. Esta ambigüedad posee tres propiedades generales en los gobiernos:

1. Participación fluida: la rotación de funcionarios es alta y los participantes van de una decisión a otra.
2. Preferencias problemáticas: los funcionarios no saben lo que quieren, tienen motivaciones muy diversas y restricciones de tiempo.
3. Tecnologías poco claras: la rutina y la costumbre guían sus actuaciones en entornos de poca claridad de jurisdicciones y competencias.

- Manipulación política

Lo que persiguen los emprendedores de política es darle sentido a las preferencias de los tomadores de decisiones y que esos significados y sentidos sean aceptados en los subsistemas de políticas y en el ánimo colectivo, al tiempo que los propios emprendedores de políticas también persiguen sus intereses propios en el éxito de las políticas que impulsan.

Si la ambigüedad es omnipresente y central en la política, la manipulación es el esfuerzo por controlar la ambigüedad. Es una lucha política para crear ganadores y perdedores, proporcionar sentido e identidad y buscar el interés propio. (Zahariadis, 2007, p.64)

⁴⁶ Esto se relaciona con el concepto de *cesto de basura* pues hay muchas maneras de interpretar y enmarcar los problemas públicos como soluciones para estos problemas. Los problemas y las soluciones, dondequiera que se encuentren, están listas para sacarse del cesto de basura en el momento que salga una oportunidad y el emprendedor de política las haga coincidir.

Hay un intercambio simbólico entre los hacedores y emprendedores de políticas que guían los referentes cognitivos y emocionales hacia la comprensión de un problema de una manera y no de otra o desde cierta perspectiva para que se tomen decisiones y se actúe en consecuencia. Estas habilidades suaves deben combinar el manejo de la información, las instituciones y las ventanas de políticas que cambian el contexto, significado y las políticas públicas a través del tiempo (Zahariadis, 2007).

Características Estructurales

El enfoque contiene cinco elementos estructurales: problemas, políticas/soluciones, políticas/ambiente político, ventanas de política y emprendedores de política.

1. Problemas: aquellas realidades que son percibidas por los ciudadanos y políticos como dignas de ser atendidas y de las cuales se dan cuenta los políticos por indicadores, estudios ad hoc, foros, evaluaciones de los programas, etcétera. La información puede ser fidedigna o manipulada.
2. Políticas (como soluciones): son las ideas que circulan dentro de las comunidades políticas del sector que se trate y de las cuales surgen las propuestas de acciones para las políticas públicas. Zahariadis (2007) menciona dos condiciones para que subsistan las ideas en tanto se cristalizan en políticas: ser viables y coincidir con los valores de los tomadores de decisiones. Sin embargo, como Carlos Domínguez (2009) menciona una tercera condición llamada *anticipación de restricciones futuras*. Probablemente Zahariadis asume que una solución viable no debe tener restricciones futuras o que debieron ser previstas.
3. Políticas (como ambiente político), consta de tres elementos: el humor nacional (ideas y sentimientos generalizados en la sociedad), usualmente monitoreados con las encuestas; las manifestaciones de apoyo o disenso de los diversos grupos sociales; y, la rotación administrativa y legislativa.

Tanto el humor nacional como los grupos de presión pueden ser aprovechados por los políticos o los emprendedores para lograr sus metas.

4. Ventanas de políticas: es la suma de las tres vertientes anteriores, sin embargo pueden añadirse los eventos inesperados que pueden abrir las ventanas abruptamente.
5. Emprendedores (o empresarios) de políticas: individuos o actores privados-particulares que persisten en acoplar las tres corrientes o aprovechar las ventanas cuando se presenten y manipular a los decisores para que impulsen las políticas públicas.

Procesos

1. Atención (del gobierno): es escasa y solamente puede enfocar la atención mediante el uso de la estructura de sus instituciones y de los subsistemas o sectores en los que ha ordenado su administración. Aquí aparecen nuevamente los emprendedores para manipular la atención e insertar sus intereses; aprovechando la ambigüedad y usando símbolos; creando identidad entre la inconsistencia de preferencias; y, aprovechando el contexto. La atención es consecencial o ideológica dependiendo si se abren en las ventanas del problema o de la solución, respectivamente.
2. Búsqueda: “la búsqueda y disponibilidad de las soluciones, es decir, su evolución están fuertemente influenciadas por la estructura de las redes de políticas en dónde toma lugar la misma búsqueda” (Zahariadis, 2007, p.76-77), concretamente, depende del grado de integración de las comunidades o redes de políticas.
3. Selección: está basada en las estrategias y habilidades de los emprendedores de políticas, quienes acoplan problemas, políticas-soluciones y políticas-ambiente en un solo paquete.

Estos procesos contemplan varios componentes involucrados en los subsistemas de políticas con énfasis en la manipulación que puedan hacer los

emprendedores de política quienes, desde este enfoque, aparentan estar fuera del gobierno, no obstante, en las sociedades menos plurales pueden estar dentro o al servicio de los hacedores de políticas.

A continuación se mencionan algunas consideraciones del ACF para describir algunos conceptos y características de las coaliciones promotoras en función del cambio político, ya que nos es útil asimilarlos como los emprendedores del MSF.

II.2.B.2.- Coaliciones Promotoras, (Paul A. Sabatier)

Las coaliciones promotoras son grupos de personas de ámbitos diversos que muestran un sistema de creencias, racionalidad y percepción de los problemas compartidos, además de cierto grado de actividad coordinada. Se desenvuelven dentro de los subsistemas políticos compuestos por todos aquellos quienes luchan con un problema público y es el ring de lucha de las coaliciones (Cairney, 2012).

En el proceso de política pública hay múltiples actores y niveles de gobierno, esto hace que haya intensas disputas por la toma de decisiones en la técnica del discurso como en las rutinas burocráticas, pues las coaliciones asumen que deben transferir estas creencias a la política antes de que otros lo hagan. Lo anterior, dado que las coaliciones ganadoras en los subsistemas suelen estabilizarlos en su favor y que los sistemas de creencias no suelen cambiar de inmediato, así que el ganador lo es por un largo periodo.

Hay dos fuentes de cambio principales en el ACF: el que se da al interior de las coaliciones para adaptarse a los subsistemas, usualmente lento, superficial e incremental, y el que se da por los *shocks* o crisis externas que suelen ser rápidos, profundos y súbitos. El marco de las coaliciones promotoras tiene dos niveles de aprendizaje: técnico y político. El primero se refiere al producto de la experiencia en el tema y el segundo al expertise en confrontaciones con otras coaliciones para ganar ventajas que les permitan colocar su imagen en la agenda y convertirse en la coalición dominante (Fontaine, 2015, Martínón, 2005).

Creencias, ideas y reforzamiento de las coaliciones

Las ideas guían las creencias sobre lo que se debe perseguir en las políticas del gobierno y por eso son también promovidas al interior de los mismos. El ACF supone que los actores están motivados por sus creencias para formar coaliciones de largo plazo, en vez de simples coaliciones de corto alcance y de intereses individuales que podrían llamarse coaliciones de conveniencia (Cairney, 2012).

Si bien se asume que las ideas son el punto de partida o el pegamento que une y guía a las coaliciones promotoras, este análisis no pierde de vista que la incidencia en política depende de los recursos que puedan movilizar (dinero, expertise, número de apoyadores y autoridades legales). Por lo tanto, las ideas y los recursos son los medios con los cuales las coaliciones promotoras van a fortalecerse y a lograr sus objetivos. Las coaliciones fortalecidas, maduras y exitosas producen estabilidad y muchas veces son apoyadas por el cambio de las leyes y por los *policy brokers*, que reemplazan la batalla por las ideas -el poder y los recursos- por aspectos secundarios -técnicos- de la política pública.

Inestabilidad y cambio

La inestabilidad suele producirse por factores externos o cambios en el gobierno, puede ser incluso que una coalición aproveche una ventana de oportunidad –a la manera del MSF- y/o presione deliberadamente para influir en las políticas públicas de largo calado (el sistema político, las leyes o las políticas públicas nacionales). Cuando un shock externo no es suficiente para cambiar la política, es necesaria una coalición con las habilidades para aprovechar la nueva oportunidad (Cairney, 2012).

No obstante lo anterior, se debe distinguir entre coaliciones nacientes y coaliciones maduras, además de considerar la apertura de los sistemas políticos, como cuántos y qué tan accesibles son los puntos de decisión para las coaliciones. Mientras más maduras sean las coaliciones contarán con más

recursos y experiencia y estarán más cohesionadas. A su vez, los sistemas políticos más plurales serán más permeables a las ideas de las coaliciones. Ambos factores influirán en el éxito que pueda tener la colocación de sus ideas para las políticas.

II.2.B.3.- Teoría del Equilibrio Puntuado, (Baumgartner y Jones)

El equilibrio puntuado es la armonía que se logra entre la estabilidad y el cambio de las políticas y los actores que luchan por la toma de decisiones colectivas que favorecen sus intereses. Es una metáfora tomada de la biología que explica el cambio evolutivo incremental en las especies, a menos que existan eventos disruptivos. Así, este enfoque interpreta el cambio de políticas incrementalmente, producto de los debates del subsistema, empero, la *puntuación* o la *discontinuidad* del cambio político -dado por alteraciones en la imagen de política-, muchas veces vienen por eventos políticos externos al sector o subsistema de políticas que se trate (Jones y Baumgartner, 2005).

El equilibrio puntuado mira entonces el cambio por eventos externos o por fuertes embestidas de jugadores internos del subsistema que logran romper con la imagen dominante de política y llevarla hacia nuevos apoyos y a la estabilidad. La imagen de las políticas⁴⁷ tarda en cambiar, es una característica del incrementalismo de los subsistemas consolidados.

El PET muestra porqué unas políticas cambian rápidamente y otras permanecen largo tiempo. Su objetivo es explicar los largos periodos de estabilidad y los breves pero intensos periodos de cambio. Una de sus bases es la racionalidad limitada -en lo cual coincide con el MSF y el ACF-, información incompleta y ambigüedad en las señales del exterior con difícil interpretación (Jones y Baumgartner, 2005). Además, los tomadores de decisiones no consideran todos los *issues* o temas al mismo tiempo (no pueden y deben priorizarlos), por ello algunas políticas no cambian, aunque en ciertos periodos de

⁴⁷ También conocido como *framing* o enmarcación, que es la forma en que los temas son categorizados: algunos temas se etiquetan como técnicos o con valor social y se busca mantenerlos en el interés del público.

tiempo se presta mucha atención a algunos temas, sea por su gravedad o por racionalidades económicas, políticas o electorales.

Las *Policy Communities* (comunidades políticas) están formadas por grupos de interés y funcionarios públicos, son comunidades cerradas que defienden el *status quo* y buscan preservar una *imagen de política* que da estabilidad y no permiten cambios sustanciales pues sería abrir el subsistema a otros competidores. La *Policy Community* se basa en relaciones consensuales, estables y cerradas entre un número pequeño de grupos y el gobierno (True, Jones, y Baumgartner, 2007).

Las *issue networks* (redes temáticas), por el contrario, tienen menos acuerdo y estabilidad e incluyen una variedad de enlaces entre gobierno y otros grupos. Dentro de estas redes pueden existir varios grupos (o coaliciones promotoras) que deseen rivalizar con la imagen de política dominante dentro del marco de las instituciones (True, Jones y Baumgartner, 2007).

Sin embargo, una red puede existir con un monopolio. En el enfoque de Jones y Baumgartner (1993, 2005) la creación de las políticas es incremental y basada en acuerdos previos entre un número reducido de participantes: se crea un *Policy Monopoly* (monopolio de políticas) cuando una comunidad de política domina y excluye a las demás. El monopolio es la habilidad que tienen ciertos grupos de mantener una *imagen* dominante de un problema de política. Entre más grupos compitan más probabilidad hay de que acabe el monopolio, lo cual es deseable para expandir el debate.

En ausencia de monopolio, la permanencia de las políticas se explica porque existe un interés mínimo fuera de las comunidades de políticas para competir o retar la imagen dominante de políticas. Se colige que las políticas cambian porque existe interés externo que hace colapsar las anteriores comunidades de políticas y que tiene capacidad para definir la agenda e instaurar la creación de instituciones que soporten su nueva condición de actores preponderantes y perpetuar el nuevo equilibrio incremental que se defenderá de los ahora excluidos del subsistema. El *Punctuated Equilibrium* ocurre cuando la

estrategia de mantenerse fracasa y el monopolio es destruido para que sea creado otro, como por perturbaciones externas o un cambio súbito en los mandos políticos como un cambio de gobierno.

El PET reconoce que los subsistemas tienden al equilibrio mientras los macroprocesos políticos tienden a la puntuación, así como los choques externos pueden afectar a varios subsistemas o al sistema político en conjunto (Fontaine, 2015). El PET surgió en los Estados Unidos como un modelo de elaboración presupuestaria en un contexto fuertemente pluralista, aún no es claro si esas premisas estén dadas en México para realizar las políticas de abajo hacia arriba.

II.2.B.4.- Coincidencias analíticas

Los tres enfoques exponen teóricamente cómo se desarrollan los procesos causales de génesis del cambio o estabilidad en las políticas públicas, y es sucesor del modelo de etapas o fases. Los tres son parciales, ninguna teoría es omnipotente para la comprensión de la casuística en los fenómenos sociales, y deben por ello complementarse. Se presentan a algunos elementos comunes (Cuadro 1).

Cuadro 1_ Elementos comunes del MSF, ACF y PET

Enfoque	Elemento Común	Interpretación particular
MSF	Subsistema de políticas como unidad básica de análisis⁴⁸.	Lo llaman comunidad de políticas (policy community) en símil con las comunidades epistémicas, formadas por expertos con capacidad de producción intelectual, de decisión e influencia, guiados por la técnica.
ACF		Conjunto de actores provenientes de ámbito público y privado interesados en un tema común (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999).

⁴⁸ Sin descontar que el análisis se puede desmenuzar en cada uno de los actores o expandir a las relaciones de otros subsistemas de políticas, inclusive al sistema general del Estado o del nivel internacional, sin embargo éstos enfoques dan preminencia al amalgamamiento de los subsistemas.

PET		Sistemas de decisión alrededor de un tema o problema público (Baumgartner y Jones, 1993)
MSF	Racionalidad limitada de actores, lo cual influye en su conducta, tanto como los límites institucionales.	Emprendedor de políticas (impulsor/dinamizador de políticas) limitado por el exceso de información, la premura del tiempo y los recursos escasos. La racionalidad exhaustiva se sustituye por sesgos aprovechables por algún actor (Zahariadis 1999).
ACF		Sabatier y Jenkins-Smith (1999), consideran que los actores no sólo persiguen su interés material egoísta, sino metas complejas basadas en creencias y valores profundos que incluso les ayudan a sortear límites de la racionalidad.
PET		Emprendedor de políticas -como en el MSF- donde se sustituye la racionalidad por las acciones orientadas a las metas.
MSF	El rol de las ideas ⁴⁹ . Racionalización o conceptualización sobre la política.	Ideas en forma de asuntos (<i>issues</i>) definidos como problemas y soluciones de políticas que pueden entrar en la agenda e interés de los decisores de políticas.
ACF		Políticas públicas conceptualizadas como <i>sistemas de creencias</i> que contienen implícitamente teorías de cómo lograr sus objetivos (valores, racionalizaciones causales respecto a la eficacia de sus objetivos) que comparten quienes las promueven. Ideas sustantivas a veces innegociables en el proceso político, que llegan a constituir la identidad de los actores.
PET		Ideas bajo el concepto de <i>imagen</i> que se desarrollan en el proceso de construcción y discusión de una política pero enfocada a los cambios institucionales que causarán. Ideas instrumentales al servicio de un grupo que desea mantener la estabilidad o provocar un cambio.

Fuente: Elaboración propia con datos de la tesis doctoral de Real Dato (2013)

⁴⁹ Que complementó al enfoque materialista que hasta los años ochenta se tenía del comportamiento político o de las decisiones para la adopción de política pública. Ya no se analiza sólo si los recursos económicos, materiales o humanos son suficientes sino el modo en que las ideas van cambiando o como son utilizadas y manipuladas para impulsar políticas o desincentivar otras.

Es interesante como tanto el MSF y como el PET están más centrados en un subsistema de política formado por expertos de múltiples sectores con capacidad de decisión, en cambio el ACF le da preminencia a la cohesión del subsistema en torno al interés del tema. En el segundo elemento común encontramos otra vez que MSF y PET coinciden en la racionalidad de actores constreñida por elementos como la cognición o los *cuellos de botella*, más allá de esto el ACF incluye la utilización de una racionalidad distinta basada en los valores y creencias.

Es significativo que en el rol de las ideas las coincidencias entre el MSF y el PET siguen rondando la construcción de asuntos o imágenes, pero el ACF se refiere a estas como sistemas de creencias, desde esta última perspectiva se da cabida al irracionalismo de algunas creencias y valoraciones que cohesionan grupos que pugnan por el cambio en política pública.

Hay que señalar que tanto la racionalidad como el rol de las ideas se pueden ver en perspectiva y con cautela, pues la dinámica del cambio en políticas públicas de estos enfoques también se ve permeada por la persuasión que puedan hacer los emprendedores de políticas con las ideas, imágenes o creencias en pugna (Cuadro 2).

Cuadro 2_ Dinámicas de las políticas públicas en el MSF, ACF y PET

Enfoque	Explicación de las dinámicas de las políticas públicas
MSF	Centrado en formación de agenda y toma decisional. El cambio de agenda depende del acoplamiento (coupling) de tres corrientes – problemas, alternativas y entorno macropolítico externo al subsistema- que depende de que se abra una ventana de oportunidad, aprovechada por habilidades y recursos de los emprendedores.
ACF	Estabilidad y cambio en largos periodos de tiempo (diez o más años). Equipara el estado de las políticas públicas con la imagen y creencia de los actores dominantes de cada subsistema, dependiendo las primeras de las segundas. La profundidad de los cambios está en las creencias discutidas: núcleo profundo de creencias, núcleo de creencias políticas y creencias secundarias.
PET	Procesos de formación de agenda y toma de decisiones. Aplica al cambio y a la estabilidad, como resultado de la acción conjunta de la configuración institucional al interior del subsistema como de la

	construcción y propaganda de la política pública hacia el electorado. El cambio o ruptura del monopolio de la política (<i>policy monopoly</i>) necesita de la redefinición de la imagen así como el llevar el conflicto a nuevas arenas institucionales de decisión externas al subsistema y favorables a los promotores (<i>venue shopping</i>).
--	--

Fuente: Elaboración propia con datos de la tesis doctoral de Real Dato (2013)

A diferencia del MSF, en dónde el proceso parece una configuración fortuita, se debe poner atención tanto al ACF como al PET. El ACF porque permite ver la profundidad de los cambios en el alcance del tema discutido (Martín, 2005), que sería el nivel discursivo de las coaliciones internacionales movidas por el EDH y el de algunas OSC involucradas en el subsistema mexicano. El PET da cabida al análisis político de los subsistemas gubernamentales e incluso de la pugna partidista. En ambos casos, se pone de manifiesto la capacidad de acción de los actores.

Sin embargo, una cualidad del MSF es recordar que los cambios radicales no son cognitivos y se dan por: perturbaciones externas al entorno político que alteran el subsistema, impactos internos del subsistema (crisis políticas) y acuerdos negociados entre los participantes para evitar costes indeseables, en donde los emprendedores de políticas con sus habilidades suaves son cruciales.

El uso de los tres enfoques puede ayudar a elaborar un proceso causal más acabado pues, no obstante que estos enfoques han sido criticados por la pobre explicación de los microprocesos, éstos pueden analizar diferentes vectores: el ACF en las relaciones al interior de las coaliciones; las relaciones interinstitucionales en PET; y, la relación del subsistema y el entorno con la MSF.

Los procesos de estos enfoques están centrados en los emprendedores de políticas, en tomadores de decisiones y en sucesos externos, lo cual no está del todo errado, puesto que los microprocesos difícilmente desencadenan grandes cambios de fondo y largo alcance en las políticas públicas. La elección racional (el *free rider*, por ejemplo) y la irracional (el arreglo a las creencias), son fundamentales para entender y predecir los microprocesos, pero no necesariamente deben ser parte de una teoría de cambio de las políticas públicas.

En esta investigación nos centramos en procesos mayores que los de las elecciones personales.

II.2.C.- Transferencia y difusión de políticas

Antes de terminar con este capítulo, se hace mención de la difusión de los instrumentos de política, debido a que probablemente servirá para complementar el análisis de la instauración de la política INSPIRE en México, por haber sido adoptada de los organismos internacionales. Este mecanismo de transferencia de políticas tiene dos dinámicas, la horizontal y la vertical, la primera se da entre dos entes que tienen el mismo nivel y la segunda entre gobiernos de niveles diferentes.

Existen cuatro procesos de difusión:

- **Difusión por aprendizaje:** se trata de gobiernos que copian buenas prácticas de otros gobiernos de acuerdo con sus resultados. Tiene sus inconvenientes porque hay incertidumbre, costo de adaptación al entorno y aprendizaje de procesos colectivos, a veces intervienen actores externos y se dan resistencias al aprendizaje del gobierno receptor.
- **Difusión por competencia:** entre dos gobiernos para maximizar sus beneficios frente al otro y su electorado, clientes o ciudadanos. Como por ejemplo cuando se aprovechan ventajas de una región sobre otra en un tema económico o fiscal.
- **Difusión por emulación:** es diferente al aprendizaje porque no atiende a los resultados sino a la legitimidad que puede proveer la moda o fama que pueda tener esa política y que se funda en la permeabilidad de la sociedad para su aceptación y luego su normalización por la regulación implantada.
- **Difusión por coerción:** puede ser económica o por fuerza militar, los ejemplos son las deudas a Estados nacionales o las sanciones impuestas por el FMI, como también por las ocupaciones e invasiones extranjeras.

Las ideas juegan un rol muy importante en la difusión de las políticas, pero se debe tener bien en claro quien maneja las ideas o las propone como punto de partida para implementar las políticas públicas, pues como ya se ha puesto de manifiesto en este documento, la instauración de ciertas maneras de problematizar un asunto público y su solución implican la colocación de las ideas, creencias y prioridades de ciertos grupos de interés y darán forma a la actuación de los gobiernos en el mediano y largo plazos.

La difusión de políticas [...] abarca una amplia gama de opciones de políticas interdependientes entre los gobiernos [...] la difusión puede ser bastante beneficiosa o, en última instancia, perjudicial. La forma en que las presiones externas afectan las elecciones de políticas depende de la capacidad de los responsables de las políticas, las circunstancias políticas que rodean el cambio de políticas y las características de las políticas en sí. Tales consideraciones son importantes no solo para la selección de políticas directamente, sino también para las opciones de procedimiento con respecto a si se formulan a nivel local, regional, nacional o internacional. (Shipan, C. y Volden, C., 2012, p. 6)

Hasta aquí la puesta de enfoques que se estiman para enmarcar el proceso que siguió la construcción de la política pública de prevención de violencia contra NNA con EDH en México. Estos enfoques analíticos de cambio en políticas públicas revisados son útiles porque indican los distintos vectores que pueden estar involucrados en el cambio de política pública que deberían identificarse en la revisión histórica casuística de la política NNA en México así como en la consulta a actores clave. El análisis histórico es indispensable en las ciencias sociales, y esto se abordará en el siguiente capítulo así como el estado actual de la política pública en cuestión.

CAPÍTULO III.- PROCESO HISTÓRICO DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA NNA EN MÉXICO Y ESTADO ACTUAL

III.1.- Proceso histórico de los derechos NNA en México

Como se mencionó en el capítulo uno, la política pública mundial hacia NNA estuvo caracterizada por un enfoque asistencialista durante prácticamente todo el s. XX e incluso en sus antecedentes del s. XIX. A pesar del desarrollo y progresividad de los derechos de la niñez cristalizados en la CDN, ésta no generó por sí misma los conocimientos, compromisos y acciones de forma inmediata. En el Programa Nacional de Protección Integral para Niñas, Niños y Adolescentes (PRONAPINNA 2016-2018) se acepta que hasta antes de la reforma constitucional de 2011 que transformó los tratados de derechos en mandatos constitucionales, poco se había hecho por integrar el EDH (SIPINNA, 2017).

En este orden de ideas, la transformación discursiva que se ha dado en México en el tema de atención y promoción de la niñez, de 1970 a la fecha, ha pasado de la asistencia social a desvalidos y carentes de tutela a la incipiente incorporación del EDH de NNA en las políticas públicas nacionales que comienzan a vislumbrar horizontes fuera de la institucionalización y asistencia de la niñez.

En el capítulo II de su tesis doctoral titulada *La gubernamentalidad de la infancia en riesgo en México: 1977-2010*, Osorio Ballesteros (2011) hace un recorrido por las transformaciones que se sucedieron en el discurso y la política pública del Estado mexicano en las cuatro décadas anteriores a la constitucionalización de los DDHH de NNA. Vale la pena reseñarse y complementarse con lo observado hasta el momento en la última década y algunos datos anteriores al periodo mencionado.

III.1.A.- Antecedentes de la política asistencial en México

En muchas partes del mundo occidental, la atención de la niñez estuvo ausente durante siglos y luego circunscrita a la piedad cristiana o laica de particulares,

México no fue la excepción. El antecedente específico de acciones de atención a la niñez, laico y organizado, fue el programa de reparto de desayunos en la Ciudad de México llamado *Gota de Leche* de 1929 auspiciado por un grupo de mujeres altruistas de la época⁵⁰ que se transformaría en la Asociación Nacional de Protección a la Infancia⁵¹ en el mismo año. Esta asociación mutaría por decreto presidencial al Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI) en 1961⁵² (SNDIF, 2018).

En el lapso de esos más de 30 años -de Gota de Leche al INPI- se sucederían otras importantes medidas en favor de la niñez como la reglamentación del artículo 123 constitucional, con la Ley Federal del Trabajo que estableció una jornada laboral máxima de seis horas para adolescentes de 12 a 16 años. También el nacimiento de la Secretaría de Salubridad y Asistencia en 1943⁵³, que tendría a su cargo la Subsecretaría de Asistencia Pública que atendía grupos sociales vulnerables y desfavorecidos.

El 15 de julio de 1968 se crea por decreto, el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez (IMAN), orientado a la atención de NNA huérfanos, abandonados, con discapacidad o ciertas enfermedades. En 1975 el INPI cambia de nombre al de Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia el cual se fusionaría con el IMAN en 1977 para dar paso al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) que, desde 1982, pasó a ser un órgano descentralizado del Sector Salud.

Desde ese entonces, el SNDIF ha sido la institución rectora de la política de asistencia social en México, impulsora de programas y acciones dirigidas a la

⁵⁰ Entre ellas Eva Sámano, futura esposa del presidente de México Adolfo López Mateos (1958-1964), quién decretaría el 31 de enero de 1961 la creación del Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI) inspirado por el interés social de su cónyuge Sámano.

⁵¹ Esta asociación reorganizó a la Lotería Nacional para canalizar recursos hacia la asistencia social lo cual potenció la labor que ya no dependía de un puñado de mujeres socialmente responsables (Secretaría de Salud, 2018).

⁵² “Con personalidad jurídica y patrimonio propio, el INPI tendría como principal propósito proteger a la niñez por todos los medios, suministrar a los escolares servicios asistenciales complementarios, en especial, desayunos, una tarea que para entonces ya había iniciado el gobierno. El INPI, continuó esa labor y, al mismo tiempo, ofreció los servicios de guarderías, jardín de niños, orientación nutricional, dispensario, banco de leche y centros de rehabilitación para personas con discapacidad” (SSA, 2018).

⁵³ Producto de la fusión de la Secretaría de Asistencia Pública –creada en 1937- con el Departamento de Salubridad.

población vulnerable. Este Sistema, se apoya en sus representaciones estatales y municipales, así como con la sociedad civil organizada y las empresas.

Los sistemas de asistencia social, privados y públicos, como de salud o salubridad fueron los pilares de la atención a las poblaciones vulnerables –NNA incluidos- e inclusive siguen siéndolo casi 100 años después, como veremos más adelante.

III.1.B.- Década de 1970: creación del DIF (1977)

Para la década de los años setenta, México comenzaba el tránsito del ocaso del desarrollo estabilizador -que mejoró las condiciones de vida generales y la economía mexicana- hacia el comienzo de las periódicas crisis económicas y sociales que se han sucedido, en mayor o menor medida, hasta nuestros días. Esta realidad socioeconómica afectó la intensidad y periodicidad de las actividades de política pública para la asistencia social.

Lo que no cambió sustantivamente con la afectación social y económica fue el enfoque paternalista, asistencialista, indiferenciado y universalista de las acciones que llevaban a cabo por esas fechas las instituciones que mencionamos –IMAN, INPI y SNDIF-. Las soluciones para las problemáticas de la niñez hacían tabla rasa de todos aquellos que carecían de tutela –niños en situación de calle, abandono o indígenas, por ejemplo- y se institucionalizaban masivamente en las casas hogar creadas en los años sesenta y setenta para atenderles (Osorio, 2011).

Este modelo era considerado inclusivo por el gobierno, pues estaba abierto a cualquiera que lo necesitara, lo cual pasaba por alto la necesidad de atenciones diferenciadas. Esto probablemente porque aún no estaban desarrollados esos saberes en la administración pública nacional, aunque entre los especialistas de la época ya se comenzaban a escuchar las críticas al modelo por los problemas psicosociales que causaban en los menores el internamiento y la disciplina autoritaria con que solían llevar los centros masivos la atención de NNA, quienes seguían siendo vistos como un problema o peligro social en potencia.

Osorio (2011) refiere que esto se debía a la creencia extendida de que todos los males de esta población se debían al abandono moral o material de sus tutores, producto de la desintegración familiar. Para algunos especialistas de la época, esto se enmarcaba en la doctrina de la situación irregular que definió la problemática de NNA desde finales del s. XIX hasta la década de los ochenta en América Latina (García, 1994). Esta doctrina tenía cinco supuestos: poder de imposición sobre los menores; patologización y judicialización de las problemáticas de NNA; el internamiento o institucionalización; la objetivación en torno a la protección de los menores de edad; y, la no verificación de las consecuencias del sistema para su funcionamiento.

A pesar de la ya señalada disminución de la participación estatal por el entorno económico de la época, el Estado seguía con la intención de atender a las poblaciones en riesgo o excluidas, con un modelo tutelar y terapéutico de la institucionalización. Lo cual aún le confería un papel central al Estado en la asistencia social ya que las instituciones de asistencia privada y las asociaciones civiles aún no tenían suficiente desarrollo en México.

III.1.C.- Década de 1980: diferenciación y desinstitucionalización liberal

Hacia finales de la década de los setenta, el modelo institucional de reclusión e indiferenciación se consideraba caduco por las organizaciones internacionales y los expertos, en el sentido de que no cumplían con su labor terapéutica ni de reinserción social e incluso les causaba una aversión a la atención y una perpetuación de la situación de calle (Espert, 1989).

Esta situación, aunada al cambio de modelo económico y social que implicó la incursión progresiva del neoliberalismo en México –acelerado por severas crisis económicas-, así como la irrupción cada vez mayor de las organizaciones de la sociedad civil en labores diversas -como la atención de NNA-, configurarían un cambio de enfoque que generó una atención más diferenciada y

desinstitucionalizada, inclusive personalizada y en zona, que fue alentada desde el Estado mexicano por el SNDIF como por las mismas OSC⁵⁴.

En esta década la fundamentación fue psicológica e incluso funcionalista orientada en gran parte al fenómeno de los *niños callejeros*, que seguía identificándose con la problemática de la desintegración familiar situada en los sectores más pobres, ignorantes y marginados (López, 1990). Se estigmatizaba tanto a NNA en situación de calle como a las familias, pero también responsabilizó a los tutores con la intención de aminorar las responsabilidades del Estado que ya no contaba con recursos suficientes para mantener sus obras sociales (Osorio, 2001). A pesar de ello, el enfoque y atención del Estado siguió siendo asistencialista y paternalista, en el sentido de la objetivación de las comunidades, familias y NNA atendidos en una relación jerárquica, entre el enfermo y el sanador, el que sabe y el ignorante.

Cabe mencionar que, como sucede en las etapas de tránsito, en estos años convivió el modelo indiferenciado e institucional con el nuevo modo de hacer las cosas. En realidad, la profilaxis social de regeneración de los NNA prácticamente no desapareció del imaginario colectivo, los servidores públicos y las políticas públicas hasta prácticamente acabado el siglo. Este hecho pone de manifiesto la dificultad de comprender el enfoque de derechos NNA y deconstruir tal imaginario así como la infraestructura para el asistencialismo estatal y privado.

Retomando la idea, la técnica de atención de NNA en situación de calle consistía básicamente en convencerlos de regresar con sus familias o llevarles a centros no masivos a puertas abiertas hasta que pudieran reintegrarse a la comunidad mediante la metodología participativa. Mientras que a NNA abandonados o huérfanos se les seguían ofreciendo orfanatos pero con cupos reducidos y la intención de darles atención familiar (Rodríguez, 1993).

⁵⁴ A finales de 1983 el DIF creó el programa *Menor en Situación Extraordinaria* (MESE) para la atención de los menores *callejeros*, considerados prioritarios, tanto por las condiciones deplorables en que vivían como por el supuesto peligro que representaban para la sociedad. Este programa alentó una atención distinta a la internación; el acercamiento directo en las calles así como con sus familias. En 1986 se reforzaría el modelo con la publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF) de las Normas Técnicas para la Prestación de Servicios Asistenciales que precisaba que a partir de su publicación serían seleccionados los NNA que serían institucionalizados (Osorio, 2011).

A finales de esta década, México suscribiría la Convención de los Derechos del Niño (CDN), lo cual no variaría de inmediato las políticas públicas que apenas cambiaban del asistencialismo universalista puro hacia los modelos de atención diferenciados, socializados y liberalizados por las crisis económicas. En los veinte años posteriores a la CDN no se lograron avances significativos en la garantía de los derechos de NNA por lo que la utilización del discurso de DDHH en las políticas públicas asistencialistas de los años noventa rondaba la simulación cuando no rayaba en lo ridículo. En descargo del Estado mexicano y su sociedad, el EDH aún estaba en construcción.

III.1.C.- Década de 1990: cambio retórico al enfoque de DDHH en México

La última década del s. XX en México estuvo caracterizada por la consolidación del cambio al modelo económico neoliberal que significó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que inauguraría decenas de tratados similares con otras naciones; la aceleración en la privatización de las empresas públicas; la severa crisis económica de mediados de la década; la irrupción del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN); y, la pugna de la sociedad mexicana por acelerar el proceso de alternancia política.

En este contexto, y con la inercia de los enfoques asistencialistas, se mantuvo el poco interés que se le ha dado al tema de NNA de parte de los gobiernos mexicanos que, en permanente crisis social, económica y política, aprovecharon la retórica de los años ochenta –de la desinstitutionalización así como de la CDN– para invocar la autonomía y capacidad de NNA y reducir la cobertura de los programas del SNDIF. Había que “invitarlos o concientizarlos de dejar las calles, sin ofrecerles otras cosas más que algunos cursos o becas” (Osorio, 2011, p. 56).

Así como desde la década anterior se comenzó a aminorar la responsabilidad del Estado subrayando la responsabilidad de las familias, en los noventa se comenzó a invocar la responsabilidad y participación de las comunidades (redes solidarias y de contención) para enfrentar las situaciones de

riesgo para NNA a quienes también se les comenzó a delegar responsabilidad. Por el otro lado, la racionalidad discursiva era la transformación de los beneficiarios y las colectividades en sujetos y actores sociales (Touraine, 1994), con el reforzamiento de las capacidades de NNA y de las redes de contención comunitaria para ellos.

Si bien en 1991 se prohibió que los menores abandonados fueran trasladados a instituciones correccionales gracias a la reforma a la Ley Federal para la Prevención y Tratamiento del Abuso Infantil (1974), en algunos estados siguió esta práctica y para la segunda mitad de la década se oficializó un discurso criminalista hacia los menores infractores con la publicación de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (1995) que permitió la persecución de NNA en situación de calle para prevenir *conductas antisociales* –no especificadas–, así como la coadyuvancia de todas las instituciones asistenciales públicas y privadas quienes podían canalizarlos a instituciones correccionales. La violación a los derechos de NNA quedaba implícita.

La sociedad civil estaba activa en muchos temas, incluido el de los derechos de NNA. A partir de 1995 un grupo de organizaciones comenzaron los trabajos de coordinación y problematización de los derechos de NNA con EDH a la cual llamaron Red por los Derechos de la Infancia (Redim) que llegaría a constituirse legalmente en 2001⁵⁵. Al día de hoy Redim aglutina 75 organizaciones de la sociedad civil mexicanas que trabajan el tema y está presente en 16 estados de la República. Redim ha funcionado como *think tank* y como coalición promotora en la enmarcación de políticas y colocación de agenda, junto a otras organizaciones internacionales como *Save The Children* y UNICEF, importantes promotores de los derechos de NNA y prevención de la violencia en décadas posteriores.

⁵⁵ En la década de los noventa también existió la asociación civil Colectivo Mexicano de Apoyo a la Niñez (Comexani) que fue muy importante en la generación de análisis e incidencia en la época, sin embargo desaparecerían con el cambio de siglo y la estafeta la retomaría la Redim.

Aunado a lo anterior, fue importante el proceso de transformación desde la creación de la Dirección General de Derechos Humanos, dependiente de la Secretaría de Gobernación (1989), hasta el surgimiento de la actual Comisión Nacional de los Derechos Humanos (1999) como una institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria⁵⁶. Lo cual abrió camino para una mejor defensa institucional de los DDHH y su observancia por los gobiernos, así como la promulgación de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LPDNNNA), en mayo de 2000, como un primer borrador para un debate más serio de las políticas públicas para la niñez en México.

III.1.D.- Década del 2000-2010: la corresponsabilidad y la profesionalización

El milenio comenzó con la alternancia política en México, ausente desde el tiempo posrevolucionario. La asunción del Vicente Fox y el Partido Acción Nacional a la presidencia, impulsados por un amplio apoyo de organizaciones civiles y empresariales, supuso una ventana de oportunidad para que varios cambios institucionales se operaran con el cariz eficientista y profesionalizante de los sectores empresariales, como el de la corresponsabilidad y los derechos de las organizaciones civiles.

La creación de distintas instituciones de defensa y promoción de derechos fueron impulsadas en la década pasada como el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) en 2001 o el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI) en 2002. De manera similar, los intentos por profesionalizar la administración pública con el Servicio Profesional de Carrera (SPC) en 2003, también son indicativos de estas características.

En este orden de ideas, la política de atención de NNA sumó a su discurso los temas de corresponsabilidad, profesionalización y prevención, lo cual se observó en los programas de profesionalización del personal del SNDIF en el marco de la recientemente promulgada e imperfecta LPDNNNA que obedeció a la constitucionalización de los derechos de NNA, ambos sucesos en 2000.

⁵⁶ CNDH, página WEB. <http://www.cndh.org.mx/Antecedentes> Consulta del 30 de abril de 2019.

El discurso del Estado como rector y promotor de derechos de NNA avanzó en el sentido de ir desmontando la infraestructura y presupuestos al sector, pero conservaba aun el enfoque asistencial asentado en el SNDIF y en la Secretaría de Salud. De ello es sintomático el programa más famoso del sexenio de Vicente Fox para NNA llamado *De la calle a la vida* (2001) y la ausencia de un programa nacional de protección y desarrollo integral para NNA que fuera más allá de la simulación⁵⁷.

En el sexenio de Vicente Fox, la corresponsabilidad de OSC y gobierno se incrementó en la lógica de utilizar a instituciones gubernamentales y organizaciones locales para implementar las políticas, mediante el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) formado en 1992. El Estado da financiamiento y regula los servicios y el sector privado hace la gestión e implementación que, sin embargo, esta estrategia ha tenido poco alcance dadas las limitaciones de personal e infraestructura de las OSC. La principal coalición promotora de este decenio la constituyó la Redim que estuvo pendiente del actuar de la administración panista en una labor más de activismo que de *think tank* o de pertenencia a una comunidad de políticas⁵⁸.

En el tema de prevención, el SNDIF emprendió el proyecto de construcción de un Padrón Nacional de Niños Vulnerables, como parte del Sistema Nacional de Información sobre Asistencia Social para la elaboración de políticas públicas y toma de decisiones focalizadas en NNA de mayor rezago social o vulnerabilidad. Este programa incluía la creación de padrones estatales, sin embargo en el sitio del Centro de Información y Documentación sobre Asistencia Social hay poca información disponible, está desactualizada o es complicado acceder a ella (si se escriben las siglas NNA, por ejemplo, no arroja ningún resultado).

⁵⁷ A pesar de la estrategia transexenal llamada "Un México Apropriado para la Infancia y la Adolescencia 2002-2010" implementada por las administraciones panistas mediante el *Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia*, creado en 2001, las políticas públicas no parecieron dar resultados satisfactorios.

⁵⁸ Esto puede revisarse en su página WEB anterior a la actual que tiene muchos artículos críticos a las políticas públicas implementadas por Vicente Fox, donde se critica duramente la simulación, la incomprensión del enfoque de derechos, la falta de presupuesto y de estrategia del gobierno federal. Véase <http://www.derechosinfancia.org.mx> Consulta del 1º de mayo de 2019.

Esta década también estuvo marcada por las problemáticas propias de la descomposición del sistema político luego de la atomización que significó la pérdida de la presidencia de la república por el partido hegemónico y la exacerbación de la violencia producto de la llamada *guerra contra el narco*, que emprendió el ex presidente de la República Felipe Calderón Hinojosa apenas iniciado su mandato en diciembre de 2006.

La violencia se recrudecería hacia el final de la década pasada y alcanzaría los más altos niveles al nivel mundial para esta década. NNA serían un sector muy afectado por el aumento de las desapariciones, secuestros, trata de menores, infanticidios y, por supuesto, la proliferación de huérfanos por las docenas de miles de ajusticiamientos anuales. No se puede aseverar si, como en el caso de las guerras mundiales, la entronización de la violencia contra el crimen organizado haya influido para acelerar la aprobación de la LGDNNA y el SIPINNA en la década siguiente, dados los casos de orfandad y violación de DDHH de NNA.

III.1.E.- 2011-2019: bases para la garantía de los DDHH

A más de diez años de la constitucionalización de los DDHH de NNA y la primera ley para su protección en México, se habían sumado voces y recomendaciones para perfeccionar el instrumento legal como las políticas públicas para este sector. Los expertos afirmaban que dicha constitucionalización del año 2000 tenía una visión corta de los derechos porque incluyó sólo la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo, aunque se reconocieron los avances en torno a la obligación del Estado de procurarles sus derechos. También la LPDNNA fue criticada:

Existen debates sobre un apego real de la Convención en el sentido de que sólo menciona los derechos pero se confunde a cuáles se refiere, a los establecidos por la Constitución o los que establece el tratado internacional, por lo que esa falta de definición provoca que no sean tutelables haciéndose necesaria su explicitación y mejor aún que quedasen plasmados en una ley que presente mayor jerarquía de los derechos de la niñez en México. (González Contró, et. al., 2012, p. 175).

Además investigadores y expertos, los actores internacionales tradicionalmente influyentes en la política pública nacional como UNICEF o el Comité de los Derechos del Niño, jugaron un papel importante impulsando la mejora de los instrumentos legales y de política pública en el país, no sólo por los análisis y recomendaciones de ambos, sino por el acompañamiento del primero y la vigilancia del segundo.

En el año 2010, UNICEF revelaría, en un informe titulado *Los derechos de la infancia y la adolescencia en México, Una agenda para el presente*, la situación de este sector poblacional que en ese momento constituía el 35 por ciento de la población nacional y de la cual dos tercios (60%) estaban en pobreza de patrimonio y 25 por ciento en pobreza alimentaria (UNICEF, 2010). Pero además, subrayaba la necesidad de un nuevo marco legal apegado a la CDN, una política articulada multinivel y la recopilación de información (Castellanos, 2010).

Es interesante señalar que los señalamientos no eran nuevos, inclusive el gobierno mexicano presentó en 2002 el *Programa de Acción 2002-2010, Un México apropiado para la infancia y la adolescencia*, donde se señalaba que eran necesarios los mecanismos de trabajo interinstitucional e intersectorial (Castellanos, 2010). Sin embargo, a juzgar por los señalamientos de UNICEF estos objetivos no se lograron y tuvieron que pasar prácticamente tres lustros para ver funcionar al SIPINNA actual. A pesar de todo esto, para 2012 treinta entidades federativas contaban con su propia ley de protección de derechos de NNA, imperfectas pero un punto de partida para que la política pública local ensayara sobre el tema.

Los hechos decisivos que se reconocen tanto por la UNICEF, como por el Comité de los Derechos del Niño en sus *Observaciones Finales sobre los exámenes periódicos Cuarto y Quinto consolidados*, así como por investigadores acerca del tema (González Contró, M., Miranda, M. y Ramírez, D., 2016), al analizar la ley y su reglamento en torno al cambio del enfoque de política pública asistencial/desordenada hacia el EDH encuadrado en un sistema integral fueron:

- La reforma a la Constitución Federal de la República en materia de derechos humanos⁵⁹ (10 de junio de 2011) que los volvió del mismo rango y con lo cual se debía legislar en conformidad;
- La promulgación de la LGDNNA (diciembre 2014);
- La creación del SIPINNA un año después (diciembre 2015);
- Y la adopción de la estrategia internacional INSPIRE y su Plan México (agosto 2017) para prevenir la violencia así como la disposición del PRONAPINNA 2016-2018.

Todas estas acciones se han dado a lo largo de la década que está por concluir con la celebración de los 30 años de la Convención de los Derechos del Niño. México aún no ha logrado avances significativos, aunque en un nuevo documento de UNICEF titulado *La agenda de la Infancia y la Adolescencia 2019-2024* (2018), suscrito por los candidatos presidenciales en la contienda de 2018, se reconocen algunos avances como la disminución del porcentaje de NNA en pobreza que pasó del 60 por ciento que reportó en 2010 al 51.1 por ciento en este nuevo documento con datos de 2016 del CONEVAL.

Las perspectivas ya pasaron de la ausencia de medios para la garantía de los derechos al impulso de estos mecanismos para la consolidación de los sistemas y la mejora de los indicadores de bienestar y de derechos de la niñez. Fue una larga procesión de sucesos para generar este andamiaje institucional (Ver Cuadro 3).

⁵⁹Entre lo más relevante podemos mencionar que: se transformó la denominación del Capítulo I, Título Primero para pasar de “De las garantías individuales” a “De los derechos humanos y sus garantías”; se reconoció constitucionalmente a los derechos humanos contenidos en tratados internacionales al mismo nivel que los consagrados en la norma fundamental; y, se dispuso que las normas relativas a derechos humanos se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales “favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia” con la aplicación del principio *pro persona*, por el que todas las autoridades que aplican la ley quedan obligadas a preferir aquella norma o interpretación que mejor proteja al ser humano.

Cuadro 3_Progresión de sucesos en favor de NNA en México y el Mundo.

Fecha/Año	Sucesos importantes para la protección de derechos de NNA.
1929	Primer programa institucionalizado de carácter social. "Gota de Leche" (desayunos completos a niños pobres de la Ciudad de México).
1959	Declaración de los Derechos del Niño.
1961	Creación del Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI)
1968	Institución Mexicana de Apoyo a la Niñez (IMAN)
1977	Creación del Sistema DIF. Fusión de IMPI e IMAN.
20/XI/1989	Suscripción de la Convención de los Derechos del Niño
1990	Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia 1990-1995.
21/IX/1990	Ratificación de la CDN por parte de México.
29/IX/1990	Cumbre mundial en favor de la infancia.
1991	Comisión Nacional de Acción en Favor de la Infancia.
25/I/1991	Promulgación del Decreto en el DOF de la Ratificación de la CDN.
1994	1er informe país y recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño.
1995	2º Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia 1995-2000.
1998	Sistema Nacional de Seguimiento y Vigilancia de la CDN.
1998	Plan Nacional Interinstitucional para Prevenir, Atender y Erradicar la Explotación Sexual Comercial.
1999	Presentación tardía del 2º Informe País a la CDN y sus observaciones.
1999	Programa Nacional contra la Violencia Intrafamiliar.
2000	Reforma para elevar a rango constitucional los derechos de NNA (art. 4º).
29/V/2000	Ley para la Protección de los Derechos de NNA (LPDNNA)
2001	Creación del Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia.
2002	Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia 2002-2010
19/VIII/2010	Reforma a la LPDNNA.
24/X/2011	Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil (LGPSACDII)
2011	Constitucionalización de los tratados internacionales.
2011	Informe País sobre el Protocolo Facultativo de la CDN relativo a la participación de NNA en conflictos armados y su examen.
30/IV/2014	Constitución en el Senado de la Comisión Ordinaria de los Derechos de la Niñez y de la Adolescencia. Firma protocolaria de Adhesión a la iniciativa 10 por la infancia en presencia de UNICEF y Redim
4/XII/2014	Promulgación de la LGDNNA.
2015	Presentación de los informes periódicos 4º y 5º y observaciones del CDN.
IX/2015	Lanzamiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y Alianza Global.
2/XII/2015	Reglamento de la LGDNNA
5/XII/2015	Creación del SIPINNA
25/IX/2015	Acuerdo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible
VII/2016	México país pionero de la Alianza Global para poner fin a la violencia contra NNA
18/VIII/2016	Aprobación del Instrumento 25 al 25, metas nacionales para NNA.
18/XI/2016	Acuerdo de CONAGO para apoyar las acciones del SIPINNA
15/XII/2016	Instalación de la COMPREVNNA por parte del SIPINNA.
16/VII/2017	Lanzamiento del PRONAPINNA 2016-2018
VIII/2017	Plan de Acción México 2017-2018, estrategia INSPIRE.

*Elaboración propia con datos de distintas fuentes consultadas para este documento.

Se revisa a continuación el marco general institucional de protección de NNA (algunas instituciones sectoriales de apoyo a las políticas); así como los nuevos instrumentos legales para la generación de políticas públicas de protección de NNA; el primer programa nacional que se elabora en este marco de la LGDNNA; así como la estrategia internacional INSPIRE y su Plan de Acción México.

II.2.- Marco institucional mexicano de protección de NNA

El Estado mexicano dispone de instrumentos de política pública en varias secretarías de estado y organismos de la Administración Pública Federal (APF) que impactan directamente con sus actividades y programas el bienestar de NNA, mismas que hasta antes de la creación del SIPINNA se encontraban débilmente amalgamadas, con una incipiente incorporación enfoque de DDHH y sin una estrategia integral de acción. Las instituciones más importantes se reseñan a continuación.

III.2.A.- La Secretaría de Salud

La Ley General de Salud (7 de febrero de 1984) en su articulado dispone varias medidas que abonan a la garantía de los derechos de NNA. El artículo 6 señala la obligación del sistema nacional de salud en coadyuvar a las labores de asistencia social, principalmente a los menores de edad vulnerables. En el artículo 36, se establece la atención gratuita a los niños de cero a cinco años que estén en los tres últimos deciles, en la red de la Secretaría de Salud. El artículo 63 menciona la corresponsabilidad de tutores, Estado y sociedad en la protección de la salud física y mental de NNA.

Se destaca que esta Ley protege a NNA en: la detección de la salud visual y auditiva en las escuelas públicas y privadas (art. 61); la atención materno-infantil (art. 64); vigilancia de las actividades laborales de menores (art. 64); los casos de

internamiento con respeto a los DDHH (art. 77); enfermedades terminales, donaciones de órganos y trasplantes (arts. 188-bis 8, 326 y 332); el derecho a la asistencia social de cualquier NNA en todos los establecimientos públicos (art. 170); atención a víctimas de maltrato o comisión de delitos (art. 171); la prevención y atención del abuso de alcohol y otras drogas (arts. 185, 220, 254, 308); así como conductas constitutivas de abuso como la realización de tatuajes, investigación médica en menores, inseminación sin consentimiento o corrupción de menores (arts. 268 bis 1, 465, 466, 467).

III.2.A.1.- Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia (Censia)

El Censia depende de la Subsecretaría de Prevención y Promoción a la Salud, como órgano administrativo desconcentrado con autonomía técnica, operativa y administrativa. Entre sus funciones principales están las de establecer, difundir y evaluar las políticas nacionales, estrategias, lineamientos y procedimientos en materia de salud de NNA, principalmente en la prevención y tratamiento del cáncer, la vacunación a la población mexicana y el seguimiento al desarrollo e impacto de los programas de atención a la Salud de la Infancia y Adolescencia y Vete Sano, Regresa Sano (González Contró, et. al., 2012, p. 175).

III.2.A.2.- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF)

El 2 de septiembre de 2004 se publicó en el DOF la Ley de Asistencia Social que, en su artículo cuarto, estipula que los individuos y familias que por cualquier condición de vulnerabilidad requieran de servicios especializados para su protección y su plena integración al bienestar, prioritariamente NNA (desnutridos, discapacitados, huérfanos, migrantes, perseguidos-exhiliados, abandonados o en riesgo por maltrato, abuso o explotación laboral y sexual, por ejemplo), son sujetos de asistencia social.

La creación del SNDIF está fundamentada en el artículo 172 de la Ley General de Salud y el 27 de la Ley de Asistencia Social, facultado como

organismo público descentralizado, con patrimonio y personalidad jurídica propia. Entre sus principales atribuciones que impactan los derechos NNA se encuentran: atención en establecimientos especializados; ejercicio de tutela; asistencia jurídica y orientación social; protección de DDHH de NNA en su representación jurídica y protección de su sano desarrollo integral; fomento de la paternidad responsable; coadyuvar con otras autoridades en la prevención de farmacodependencias, explotación laboral, conductas antisociales o delictivas; y, coadyuvar en el diseño de políticas públicas, operación de programas y prestación de servicios en coordinación con dependencias y entidades de gobierno de cualquier nivel.

El SNDIF cuenta con sistemas estatales y municipales en todo el territorio nacional que, junto con las procuradurías de defensa del menor y la familia (que ofrecen servicios de asistencia jurídica y conciliación de conflictos intrafamiliares), se ha constituido como la institución mexicana de protección y asistencia a la infancia por antonomasia.

III.2.A.3.-Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia (Coia)

El Coia fue una comisión intersecretarial de carácter permanente creada por Acuerdo presidencial el 25 de julio de 2001 con el fin de definir, coordinar y evaluar las políticas públicas para NNA y propiciar la garantía de sus derechos. Además de esto, el Coia también buscaba fomentar y difundir ampliamente entre toda la población una cultura de protección y respeto de los derechos de NNA. Este consejo fue el antecedente directo del SIPINNA aunque, de acuerdo con las recomendaciones de UNICEF, el Comité y las coaliciones promotoras de los derechos de NNA, esta comisión fracasó en sus objetivos, prácticamente los mismos con los que se creó el nuevo sistema, con la diferencia de que éste último sí tiene una estructura y presupuesto.

III.2.A.4.- Otras instituciones de protección

Existen otras instancias del gobierno mexicano para la protección de los derechos de NNA, sin embargo, por motivos de espacio sólo se mencionan: Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) que prohíbe el trabajo en menores de 15 años y regula el de los adolescentes; la Unidad Especializada en Investigación de Tráfico de Menores, Indocumentados y Órganos (UEITMIO); la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de Migración, en lo relativo a la protección de NNA migrantes; y, los jueces de lo familiar en los que recae la resolución de adopciones, tutela, emancipación, matrimonio de menores, alimentos, paternidad y filiación entre otros, bajo la máxima del ISN.

III.3.- Ley General de Derechos de Niñas Niños y Adolescentes (LGDNNA) y su Reglamento

La LGDNNA se promulgó el 4 de diciembre de 2014 y reformó diversas disposiciones de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil (LGPSACDII) del 2011. Con ella quedó abrogada la LPDNNA, vigente desde 2000. La LGDNNA es más extensa que su predecesora triplicando su articulado al pasar de 56 a 154 artículos, de los cuales: 12 corresponden a las disposiciones generales (título 1º); 89 corresponden a los derechos de NNA (del 13 al 101, título 2º); 5 de las obligaciones de quienes ejercen la patria potestad, tutela o guardia y custodia (102 al 106, título 3º); 7 para la protección de NNA referentes a la regulación de los centros de tutela (107 al 103, título 4º); 32 dedicados a la protección y restitución integral de sus derechos (114 al 145, título 5º); y, 9 a las sanciones administrativas para servidores públicos, concesionarios de radio y televisión o profesionales que interfirieran en los derechos de los niños (146 al 154, título 6º).

La LGDNNA establece su carácter de orden público, interés social y observancia general en todo el país. Su objetivo es el reconocimiento de NNA como titulares directos de DDHH, alineándose con la Constitución mexicana, la CDN y demás tratados internacionales. Establece la responsabilidad del Estado en

la garantía y promoción de los derechos de NNA, así como su restitución en caso de su vulneración, para lo cual instruye la creación de un Sistema Nacional de Protección Integral (SNPI), lo que hoy conocemos como SIPINNA. Es el instrumento que orienta y rige las políticas públicas para el sector y tiene como principios:

...el derecho a la vida, a la supervivencia, al desarrollo, y el acceso a una vida libre de violencia; la universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad e integralidad de los derechos de la niñez; el interés superior de la niñez; la no discriminación y la inclusión de los niños; la interculturalidad y la corresponsabilidad de los miembros de la familia, la sociedad y las autoridades. (González Contró, N., Miranda, M., y Ramírez, D., 2016)

Los derechos reconocidos en la LGDNNA están en el artículo 13 y son: a la vida, a la supervivencia y al desarrollo; derecho de prioridad; a la identidad; a vivir en familia; a la igualdad sustantiva; a no ser discriminado; a vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo integral; a una vida libre de violencia y a la integridad personal; a la protección de la salud y a la seguridad social; a la inclusión de NNA con discapacidad; a la educación; al descanso y al esparcimiento; a la libertad de convicciones éticas, pensamiento, conciencia, religión y cultura; a la libertad de expresión y de acceso a la información; de participación; de asociación y reunión; a la intimidad; a la seguridad jurídica y al debido proceso; de NNA migrantes; de acceso a tecnologías de información y comunicación.

La Ley prevé la conformación de un Registro Nacional de Centros de Asistencia Social del SNDIF que ya funciona, es público y consultable en su página de internet. Las directrices para los centros de tutela instruyen que el SNPI (art. 127) debe presidirse por el presidente de la República. Todo lo anterior se consideran aciertos de este instrumento jurídico, además de su permeabilidad de la CDN y los tratados internacionales, el reconocimiento de los DDHH como principios rectores y la inclusión de conceptos jurídicos importantes como el ISN, la presunción de minoridad y la igualdad sustantiva, por ejemplo.

El Reglamento de la LGDNNA fue publicado en el DOF el 2 de diciembre de 2015, otro acierto, pues la anterior LPDNNA no contó con uno, y aunque éste llegó con seis meses de retraso en el plazo que la LGDNNA fijó para su expedición. Cabe señalar que este reglamento contó con la colaboración de UNICEF a petición expresa de la Dirección General de Políticas Públicas de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación (Segob), que sirvieron para hacer un mejor instrumento.

El RLGNNNA contiene: disposiciones generales con conceptos complementarios a los definidos por la LGDNNA, así como las dependencias facultadas para interpretar el reglamento (título 1º); la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Protección Integral (título 2º); las disposiciones generales del programa nacional y la evaluación de las políticas públicas para NNA (título 3º); la conformación de diversas bases de datos que conformarán el Sistema Nacional de Información de NNA (título 4º); las acciones de protección y restitución de derechos (título 5º); medidas de protección especial (título 6º); procedimiento de adopción nacional e internacional (título 7º y 8º); los procedimientos administrativos migratorios (título 9º); y, las autoridades facultadas para la aplicación de las sanciones (título 10º).

Es importante mencionar que el Reglamento señala que el SNPI tiene la responsabilidad, mediante su Secretaría Ejecutiva, de elaborar el Programa Nacional basado en un diagnóstico de la situación de los derechos de NNA en México y mediante un proceso de recopilación de los integrantes del dicho sistema, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, NNA y otros sectores público, social, académico y privado (art. 25), y éste será el programa que ejecutarán. Tanto el SIPINNA (2015) como el PRONAPINNA (2016) fueron puestos en operación para la materialización de la LGDNNA y se revisan a continuación.

III.3.1.- Sistema Integral de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA)

El SIPINNA se creó el 5 de diciembre de 2015 en cumplimiento del artículo 127 de la LGDNNA y está integrado por representantes del Poder Ejecutivo federal y estatal, organismos públicos y representantes de la sociedad civil nombrados en los términos que establece el RLGDNNA. Es presidido por el presidente de la República y cuenta con la participación de los secretarios de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Educación Pública, Trabajo y Previsión Social, Salud y la persona titular del SNDIF. Los estados son representados por sus respectivos gobernadores.

Por parte de los organismos públicos están: el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), el fiscal general de la República y el comisionado presidente del Instituto Federal de Telecomunicaciones. Como invitados permanentes a las sesiones, con voz pero sin voto, están las asociaciones de municipios, representantes de la Comisión Nacional de Tribunales de Justicia, un representante del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), así como las mesas directivas de las cámaras de diputados y senadores del Congreso de la Unión.

El RLGDNNA incluye la creación de la Secretaría Ejecutiva (SE) del SNPI (el SE-SIPINNA) como órgano administrativo desconcentrado de la Segob encargado de la coordinación operativa del Sistema, para lo cual debe elaborar su manual de organización y operación, que fue publicado en el DOF el 3 de marzo de 2016 y que, entre otras cosas, define las formas de participación de NNA en la conformación de las políticas públicas del sector. La SE tiene entre sus atribuciones:

Apoyar al Sistema Nacional de Protección Integral en la ejecución y seguimiento de los acuerdos y resoluciones emitidos; celebrar convenios de coordinación, colaboración y concertación con instancias públicas y privadas, nacionales e internacionales; administrar el Sistema Nacional de Información sobre niñas, niños y adolescentes a nivel nacional; asesorar y apoyar a los gobiernos de las entidades federativas, así como a las autoridades federales que lo requieran para

el ejercicio de sus atribuciones; coordinar con las Secretarías Ejecutivas de los Sistemas de las Entidades la articulación de la política nacional, así como el intercambio de información necesaria. (SIPINNA, 2018)

Además de su SE, SIPINNA está compuesto por: una Procuraduría Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes; un Consejo Consultivo del Sistema Nacional; 32 Leyes, sistemas, secretarías ejecutivas y procuradurías estatales instaladas; y, más de 1,200 sistemas y secretarías ejecutivas municipales instaladas. Es hoy la institución mexicana garante de la protección de los DDHH de NNA y el instrumento de política pública mejor diseñado en México para ellos. Resta ver los resultados de sus programas y planes, para saber si el buen diseño y la estructura están sirviendo en la implementación de la política pública.

III.3.2.- Programa Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (PRONAPINNA)

El PRONAPINNA 2016-2018 fue publicado en el DOF el 16 de agosto del 2017, como parte del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, cabe señalar que de los tres años que debería abarcar únicamente estaría activo un año y medio. Está compuesto por 5 objetivos, 33 estrategias y 237 líneas de acción, que serán evaluadas con 12 indicadores. Es el eje conductor de las políticas públicas en favor de NNA, con perspectiva de género, enfoque de integralidad y corresponsabilidad de todas las instituciones del Estado mexicano y la sociedad (PRONAPINNA, 2017).

En concordancia con el capítulo 6º de la LGDNNA, este programa se elaboró con la participación del sector público, privado y social, y contiene las políticas, objetivos, estrategias, líneas de acción e indicadores de ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos de NNA. Todos estos

componentes elaborados con apego a la CDN, los artículos 1º y 4º constitucionales y la LGDNNA⁶⁰.

En el diagnóstico que sustenta la elaboración del programa, se acepta que la violencia es un impedimento para la realización de los derechos de NNA cuando señala que “permea toda la sociedad y limita o cancela la posibilidad de que logren desarrollar su máximo potencial humano” (PRONAPINNA, 2017, p. 43). Además del diagnóstico y las consultas con gobierno, sociedad y NNA, este programa se basó en el análisis cualitativo de las líneas de acción del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y los programas sectoriales, especiales, nacionales y transversales en ese momento vigentes, con lo cual se agruparon programas ya existentes como *áreas de oportunidad* en los diferentes objetivos (Ver Cuadro 4).

Cuadro 4_ Alineación de objetivos del PRONAPINNA con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Meta Nacional	Objetivo de la Meta Nacional	Estrategia del Objetivo de la Meta Nacional	Objetivo del PRONAPINNA
1. México en Paz	1.5. Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación.	1.5.1 Instrumentar una política de Estado en derechos humanos. 1.5.4 Establecer una política de igualdad y no discriminación.	1. Generar cambios para una cultura de acceso a información y participación efectiva y sistemática con enfoque de derechos de niñez y adolescencia.
2. México incluyente	2.2. Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente.	2.2.2. Articular políticas que atiendan de manera específica cada etapa del ciclo de vida de la población 2.2.4 Proteger los derechos de las personas con discapacidad y contribuir a su desarrollo integral e inclusión plena.	2. Garantizar el acceso de las niñas, niños y adolescentes al ejercicio de sus derechos relacionados con la supervivencia.
2. México incluyente	2.2.	2.2.2. y 2.2.4	3. Garantizar el acceso de las niñas, niños y adolescentes al ejercicio de sus derechos relacionados

⁶⁰ Además de estar basado en 31 instrumentos internacionales, 35 leyes nacionales, 8 reglamentos y 10 Normas Técnicas Mexicanas (NOM).

			con el desarrollo.
1. México en Paz	1.5.	1.5.2. Hacer frente a la violencia contra los niños, niñas y adolescentes en todas sus formas, sobre la base de una coordinación eficiente que asegure la participación de todos los sectores responsables de su prevención, atención, monitoreo y evaluación.	4. Garantizar medidas de protección especial y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes.
1. México en Paz	1.5.	1.5.1 y 1.5.4	5. Coordinar y vincular a actores involucrados para formular, ejecutar y acompañar articuladamente programas de protección de niñez y adolescencia.

Fuente: PRONAPINNA 2016-2018.

Es evidente que las inercias que han llevado el tema de NNA a la promulgación de la LGDNNA tomó por sorpresa al gobierno federal. Y es que el encuadre de los objetivos del PRONAPINNA deja ver claramente que sólo encontraron una estrategia (1.5.2), de las 118 que componían el Plan, que menciona específicamente a NNA, relativa a la prevención y atención de la violencia en todas sus formas.

De los objetivos del PRONAPINNA se derivan estrategias y líneas de acción. Se destacan en este documento las que son relativas a la prevención y atención de la violencia:

- Línea de acción 1.2.6. Promover una cultura de paz y de derechos de la infancia en el ámbito [sic] familiar, escolar, social y comunitario.
- Línea de acción 1.4.5. Realizar estudios e investigaciones para comprender el significado de cambio cultural en torno a los derechos de NNA.
- Línea de acción 1.5.4. Promover la concientización para erradicar la práctica del castigo corporal como forma de violencia contra NNA;

- Estrategia 1.6. Impulsar la sensibilización, capacitación, formación y profesionalización del servicio público sobre el enfoque de derechos de NNA (líneas de acción 1.6.1 a 1.6.8);
- Línea de acción 3.6.8. Impulsar acciones específicas que contribuyan a eliminar las prácticas culturales, usos y costumbres perjudiciales para la salud de NNA;
- Línea de acción 3.6.8. Incluir acciones para prevenir la violencia hacia NNA en las políticas públicas de prevención de desastres y reducción de riesgos;
- Línea de acción 4.1.4. Capacitar a las autoridades de los tres órdenes de gobierno sobre protección especial y restitución de derechos;
- Estrategia 4.6. Erradicar el trabajo infantil y proteger a las y los adolescentes trabajadores en edad permitida (líneas de acción 4.6.1 a 4.6.4);
- Estrategia 4.7. Impulsar y fortalecer los mecanismos de coordinación para reducir las violaciones a los derechos de NNA relacionadas al abuso, explotación, tráfico y trata y otras formas de violencia. Líneas de acción 4.7.1 a 4.7.9, destacando la 4.7.1 Impulsar el diseño y articulación nacional de un modelo de prevención, atención y erradicación de la violencia contra NNA; y,
- Estrategia 5.1. Asegurar el enfoque de derechos de NNA en la gestión de la APF (líneas de acción 5.1.1 a 5.1.8) (PRONAPINNA, 2017).

Además de todas estas directrices⁶¹ son importantes las que persiguen el fortalecimiento de los SIPINNA municipales (5.2), la colaboración de instancias públicas y privadas (5.3) y la generación de información pública para el seguimiento, monitoreo y evaluación de la política pública (5.4). En un aspecto general el PRONAPINNA parece abarcar, inclusive sobradamente, estrategias y líneas de acción para incidir en la disminución de la violencia contra NNA, sin embargo hay que esperar la información de los resultados que muestren avances en los doce indicadores propuestos para la medición del éxito del PRONAPINNA 2016-2018, principalmente los que miden la violencia (agresiones, lesiones y trabajo infantil), los cuales sin embargo parecen quedar muy cortos para la medición de las 33 estrategias y 237 líneas de acción que lo componen.

⁶¹ En total son al menos 9 de las 33 estrategias y 28 de las 237 líneas de acción del PRONAPINNA las que persiguen la prevención de la violencia.

III.4.- Alianza contra la violencia y la estrategia internacional INSPIRE

En el año 2015 diversos líderes mundiales se comprometieron en la tarea de combatir la violencia contra NNA, que afectaba al menos a mil millones de niños alrededor del mundo y mataba violentamente a un niño cada 5 minutos (OPS, 2017), a más tardar en 2030 como parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La Alianza Global para Poner Fin a la Violencia contra las Niñas, Niños y Adolescentes (Alianza) fue creada entonces para lograr esa meta.

La Alianza está impulsada por distintos países; la UNICEF y la OMS, entre otros organismos multinacionales; organizaciones civiles internacionales como Save The Children, Child Found o World Vision; y, agencias de cooperación y apoyo internacional como la Agencia de Estado Unidos para la Cooperación Internacional (USAID). La Alianza representa una oportunidad para los gobiernos nacionales de aprovechar la confluencia de todos estos actores para sumar recursos diversos en apoyo a las políticas públicas en la materia, pero también para las organizaciones, académicos y sociedad de integrarse y aprovechar el movimiento mundial.

En julio de 2016 México se sumó como país pionero a la Alianza, junto con Indonesia, Suecia y Tanzania, y es parte del Comité Coordinador de la misma, lo cual lo compromete a ser ejemplo de voluntad política e implementación de acciones efectivas en favor de NNA. La propuesta impulsada desde la Alianza para lograr la erradicación de la violencia contra NNA es la estrategia o conjunto de estrategias llamadas INSPIRE, por las siglas de sus siete directrices, que fue elaborada bajo la dirección de la OMS, en colaboración con la OPS, USAID, UNICEF, los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades (CDC) de EEUU, el Banco Mundial (BM) así como la propia Alianza, entre otros. El siguiente cuadro resume conceptualmente al conjunto de estrategias de INSPIRE.

Cuadro 5_Estrategias, enfoques y sectores según INSPIRE para prevenir y responder a la violencia contra NNA.

Estrategia	Enfoque	Sectores	Trans-versales
Implementación y vigilancia del cumplimiento de las leyes.	<ul style="list-style-type: none"> • Leyes que prohíban los castigos violentos a NNA impuestos por los padres, las madres, los maestros u otros cuidadores. • Leyes que penalicen el abuso sexual y la explotación de NNA. • Leyes que prevengan el uso nocivo del alcohol. • Leyes que limiten el acceso de los jóvenes a las armas de fuego y de otro tipo. 	Justicia	Actuación y coordinación multisectorial. Seguimiento y evaluación.
Normas y valores.	<ul style="list-style-type: none"> • Producir cambios en la adhesión a normas sociales y de género, restrictivas y nocivas. • Programas de movilización comunitaria Intervenciones dirigidas a los espectadores pasivos 	Salud, Educación y Bienestar Social	
Seguridad en el entorno.	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir la violencia mediante actuaciones específicas en las “zonas críticas”. • Impedir la propagación de la violencia • Mejorar el entorno construido 	Interior, Planeación	
Padres, madres y cuidadores reciben apoyo.	<ul style="list-style-type: none"> • Por medio de visitas domiciliarias • Por medio de grupos en el entorno comunitario. • Por medio de programas integrales 	Bienestar Social, Salud	
Ingresos y fortalecimiento económico	<ul style="list-style-type: none"> • Transferencias de dinero en efectivo • Asociaciones de ahorro y crédito combinadas con formación en equidad de género. • Microfinanciación combinada con formación en normas de género. 	Finanzas, Trabajo	
Respuesta de los servicios de atención y apoyo.	<ul style="list-style-type: none"> • Enfoques de asesoramiento y terapia • Detección de casos en combinación con intervenciones. • Programas de tratamiento para delincuentes juveniles en el sistema de justicia penal. • Intervenciones de acogimiento familiar, con participación de los servicios de bienestar social. 	Salud, Justicia, Bienestar Social	
Educación y aptitudes para la vida.	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento en las tasas de matrícula en la educación preescolar, primaria y secundaria. • Creación de un entorno escolar seguro y propicio. • Mejoramiento del conocimiento de NNA acerca de los abusos sexuales y cómo pueden protegerse frente a ellos. • Formación en aptitudes sociales y para la vida. • Programas dirigidos a adolescentes para la prevención de la violencia de pareja. 	Educación	

Fuente: OPS, 2017, p. 24.

Como parte de la Alianza, el gobierno mexicano ha recibido asesoría por parte de UNICEF y la Alianza para preparar una agenda que trascienda los periodos de gobierno y permita asentar las estrategias INSPIRE fundadas en la mejor evidencia internacional de la reducción de la violencia contra NNA. Fruto de estos trabajos en agosto del 2017 fue presentado por el gobierno mexicano el Plan de Acción México (PAM) para Prevenir y Atender la Violencia Contra Niñas, Niños y Adolescentes, que representaba el pilotaje de INSPIRE como herramienta de política pública para el periodo 2017-2018.

III.4.A.-Plan de Acción México (PAM) para Prevenir y Atender la Violencia Contra Niñas, Niños y Adolescentes.

Inspirado en los ODS, basado en la herramienta de política pública nacional 25 al 25, atendiendo a la CDN⁶², la LGDNNA y el PRONAPINNA, el gobierno mexicano elaboró una Hoja de Ruta en donde definió cuatro temas prioritarios: implementación y vigilancia del cumplimiento de las leyes; respuesta de los servicios de atención y apoyo; seguridad en el entorno; y, datos e indicadores.

Posteriormente, producto de la colaboración internacional, consultas nacionales y mecanismos de inclusión de NNA, el gobierno federal anunció el PAM que incluye las acciones nacionales agrupadas en las 7 estrategias de INSPIRE y sus 2 estrategias transversales (Ver Cuadro 6). Cabe mencionar que la elaboración del PAM estuvo a cargo de la Comisión para poner Fin a Toda Forma de Violencia contra Niñas, Niños y Adolescentes (COMPREVNNA), instalada el 15 de diciembre de 2016, presidida por recientemente extinta Comisión Nacional de Seguridad (CNS) y cuya secretaría técnica está a cargo de la SE-SIPINNA.

⁶² No sólo el instrumento legal internacional mismo sino las recomendaciones hechas luego de la comparecencia de México en 2015 ante el Comité de los Derechos del Niño.

Cuadro 6_Lista de acciones que integran el Plan de Acción México.

Acción/Programa
Estrategia 1.- Implementación y vigilancia del cumplimiento de las leyes.
<ol style="list-style-type: none"> 1. Implementación de los mecanismos de coordinación de la LGDNNA. 2. Elaborar la Ruta Crítica que facilite el seguimiento o propuestas de Reformas Legislativas a favor de la prevención y atención integral de la violencia contra NNA. 3. Armonización legislativa estatal que incluya los temas de: prohibición explícita del castigo corporal en todos los ámbitos y matrimonio infantil. 4. Integrar el enfoque de derechos de la niñez y adolescencia en las acciones del Estado mexicano en materia de desaparición de personas.
Estrategia 2.- Normas y valores.
<ol style="list-style-type: none"> 5. Diseñar y promover una campaña nacional contra la violencia que viven niñas, niños y adolescentes. 6. Diseñar una estrategia para el cambio cultural que atienda los estereotipos negativos sobre la niñez y adolescencia. 7. Promover la regulación, producción y difusión de contenidos audiovisuales y radiofónicos aptos para NNA. 8. Elaborar una estrategia de formación sobre derechos de niñez y adolescencia para personas funcionarias públicas. 9. Promover la implementación de proyectos de OSC dirigidos a niñas, niños y adolescentes a través del Programa de Coinversión Social. 10. Incorporar el enfoque de cultura de paz y fortalecer la participación de niñas, niños y adolescentes en el Programa Alas y Raíces.
Estrategia 3.- Seguridad en el entorno.
<ol style="list-style-type: none"> 11. Incorporar el enfoque de derechos de NNA en el programa de “INFRAESTRUCTURA” de la SEDATU. 12. Fomentar una cultura de seguridad en el uso de medios electrónicos enfocada a padres, madres, cuidadores, niñas, niños y adolescentes para disminuir el riesgo de ser víctimas de violencia.
Estrategia 4.- Padres, madres y cuidadores reciben apoyo.

13. Programa de Inclusión Social, PROSPERA.
Estrategia 5.- Ingresos y fortalecimiento económico.
14. Becas de Educación Media Superior de la SEP.
Estrategia 6.- Respuesta de los servicios de atención y apoyo.
15. Fortalecer las capacidades institucionales de las Procuradurías de Protección de NNA.
16. Fortalecer la articulación entre las instituciones de protección y restitución de derechos de NNA.
17. Fortalecer la identificación y la canalización de las NNA en situación de violencia a través de los Centros de Justicia para las Mujeres.
18. Fortalecer la identificación de signos y síntomas de sospecha y referencia inmediata para diagnóstico y tratamiento oportuno, integral y efectivo en el sector salud de NNA víctimas de violencia en el ámbito familiar.
19. Fortalecer las capacidades de las y los operadores de las líneas de ayuda para la atención y canalización NNA víctimas de violencia.
20. Fortalecer la vinculación de las Delegaciones Federales con las Procuradurías de Protección locales para la canalización de NNA víctimas de violencia.
21. Elaborar un protocolo de atención a NNA víctimas de violencia.
22. Implementar mecanismos de atención y protección de NNA en escenarios de delincuencia organizada.
23. Fortalecer los programas y servicios para la ejecución de las medidas y sanciones socioeducativas en el marco del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, a fin de prevenir y atender la violencia a la que están expuestos las y los adolescentes en conflicto con la ley.
24. Fortalecer la coordinación interinstitucional de las acciones de atención y restitución de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en situación de migración.
Estrategia 7.- Educación y aptitudes para la vida.
25. Programa Nacional de Convivencia Escolar (PNCE)/SEP.
26. Programa Construye T: Desarrollo de habilidades socioemocionales y mejora de ambientes escolares en la educación media superior/SEP.
27. Sistema de Alerta Temprana.

Transversales.

28. Fortalecer el Sistema Nacional y Sistemas Estatales de Información de NNA.
29. Fortalecer los registros administrativos relacionados con la violencia contra NNA.
30. Impulsar una agenda de investigación en el sector académico sobre la violencia contra las NNA.
31. Implementar mecanismos de participación de NNA.

Fuente: Plan de Acción México (COMPREVNNA, 2017).

Como pilotaje para estas acciones para el periodo 2017-2018 se eligieron tres entidades federativas (Baja California Sur, Guerrero y Tamaulipas⁶³), lo cual arrojará información para la generación de modelos replicables para la implementación del Plan en el resto del país, en su segunda etapa. Con estos insumos se pretende establecer una agenda para planear acciones que contribuyan a alcanzar los ODS en 2030 como política de Estado contra la violencia que afecta a NNA.

El PAM contiene 31 acciones que deberán medirse con 82 indicadores propuestos y realizarse con 135 medidas de implementación. Muchas metas comprometidas y actores involucrados, algunos son programas que ya existían y sólo se les añadirá algún componente o serán rephraseados, como pasará con algunas acciones para el Programa de Inclusión Social PROSPERA, el sistema de becas o el programa Construye T de la Secretaría de Educación Pública, por ejemplo. Sin embargo, a primera vista parece tener más consistencia que el PRONAPINNA que como se apuntó sólo tiene 12 indicadores para 33 estrategias y 237 líneas de acción, acá llamadas acciones y medidas de implementación.

Como se ha mencionado en este documento, no cabe duda que si uno observa los documentos que se elaboraban en México por los años noventa de siglo pasado e inicios de éste, tanto desde el gobierno, las OSC y la academia,

⁶³ Estas entidades federativas fueron seleccionadas siguiendo la propuesta de criterios establecidos por la SE-SIPINNA para la priorización del trabajo en estados, que considera: aspectos políticos y de coyuntura e indicadores oficiales de la situación de niñas, niños y adolescentes, así como las capacidades institucionales y de gestión (COMPREVNNA, 2017, p.12).

respecto de las problemáticas NNA, su interpretación y las soluciones propuestas, se nota una diferencia gigantesca. Al revisar el PRONAPINNA e INSPIRE, en lo relativo a sus preceptos y su metodología de construcción, y a pesar de que los diagnósticos están sobre datos incompletos o imprecisos, uno puede notar que toman en cuenta casi todos -o todos- los aspectos que pide la CDN y la LGDNNA, inclusive a veces parecen excederse en las pretensiones.

Tal y como se mencionó con el PRONAPINNA, se deben revisar los resultados del PAM porque en el papel se lee todo muy bien. Al menos algunos compromisos muy concretos como la armonización de las leyes, la instalación de los SIPINNA estatales y municipales, la capacitación de los servidores públicos, los sistemas de información y la elaboración de la metodología para la réplica estatal deberían de estar avanzados en este 2019, además del pilotaje terminado. Al no estar publicados los avances en internet se solicitarán dichos resultados por el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI). Adicionalmente se levantarán entrevistas semiestructuradas a expertos en el tema para complementar el análisis. Esto se integra en el siguiente capítulo.

III.5.- Diagnóstico breve de las problemáticas y violencias contra NNA

No obstante que a lo largo de la investigación hemos abordado con datos nacionales e internacionales las problemáticas relativas a la violación de los derechos humanos de NNA, cabe detenernos brevemente para visitar una síntesis de algunos de los diagnósticos hechos por académicos, instituciones gubernamentales, agencias internacionales y organizaciones civiles, para no pasar por alto las dimensiones de dichas problemáticas a las cuales están dirigidas las políticas públicas en comento.

La magnitud a nivel global de la violencia contra los NNA es inmensa, según datos arrojados por encuestas nacionales de casi una centena de países sobre la prevalencia de la violencia en la niñez, alrededor de mil millones de niños y niñas en todo el mundo sufrieron violencia emocional, física o sexual en el año 2015. Dato preocupante si se considera que para el caso de algunas violencias

existe un subregistro que podría elevar exponencialmente el número de víctimas, como en el caso de la sexual, en donde se calcula que éste alcanza a ser de 30 veces más a los casos denunciados, y en el maltrato físico el subregistro alcanzaría las 75 veces más a lo registrado oficialmente por los gobiernos (OPS, 2017, p. 12).

A continuación, presento un ejercicio de síntesis de algunos diagnósticos consultados que, no tienen el propósito de ser rigurosos en la manera de ser presentados y agrupados, sino solamente el de mostrar el panorama mexicano al que se enfrentan las políticas públicas de promoción, garantía y restitución de los derechos humanos (Cuadro 7).

Cuadro 7_ Síntesis diagnóstica de problemáticas y violación de derechos de NNA en México

Problemática/ derecho vulnerado	Dato orientador o situacional (todos referidos a NNA a menos que se indique otra cosa)
Población	39.2 millones de NNA de cero a 17 años, uno de cada tres mexicanos. 20.5 millones (50.6%) hombres y 19.7 millones (49.3%) mujeres. El 26% vive en zonas rurales y 74% en urbanas. 5.73% son indígenas (2.2 millones) y 0.86 son afroamericanos -338 mil- (INEGI, 2016).
Derecho a la salud	Para 2015, la tasa de mortalidad en menores de un año fue de 12.5 por cada cien mil y en las de menos de 5 años de 7.3 (INEGI, 2015). En 2013, 58.5% del total de egresos hospitalarios ocurridos por enfermedades infecciosas intestinales correspondieron a menores de 18 años (ENADID, 2014).
Derecho a la Educación	En el ciclo escolar 2017-2018, la cobertura en preescolar fue de 75.7%, la de primaria de 98.4%, secundaria 84.5% y la media superior de 29.5% (SEP, 2017).

	<p>“Los mayores porcentajes de inasistencia escolar se tienen en el nivel preescolar que alcanza hasta 73.4% para niñas y niños de 3 años, así como el nivel medio superior con porcentajes de inasistencia de 17.8%, 27.6% y 34.6% para adolescentes de 15, 16 y 17 años respectivamente” (PRONAPINNA, 2017).</p>
<p>NNA trabajadores</p>	<p>2,475,989 realizan alguna actividad económica, 8.4% del total (INEGI, 2016).</p> <p>36% de NNA trabajadores no asisten a la escuela, en comparación con el 4.5% de quienes no trabajan (CNDH, 2017).</p>
<p>Pobreza</p>	<p>29.6 millones tenían carencia en alguno de sus derechos sociales, tres de cada cuatro NNA en México, y 9.1 millones presentaba tres o más carencias sociales.</p> <p>El derecho social con mayor porcentaje de carencia es el acceso a la seguridad social, con 62.6%, 24.9 millones.</p> <p>9.8 millones enfrentan carencias en los servicios básicos de la vivienda -agua potable, saneamiento o electricidad- (24.8%) y 6.6 millones carencias en la calidad y espacios de la misma (16.7%).</p> <p>11 millones presenta carencias asociadas con el acceso a la alimentación (27.6%).</p> <p>74.2% de NNA en situación de pobreza se corresponden con hogares donde el jefe o jefa del hogar no completó la educación primaria.</p> <p>En los hogares donde habita una persona con discapacidad el 48.3% de NNA viven en pobreza moderada y 15% en extrema. (UNICEF/CONEVAL, 2014)</p>
<p>Desigualdad socioterritorial</p>	<p>13.8% de NNA no indígenas tienen carencias en los servicios básicos de la vivienda, mientras que el porcentaje en los indígenas es de 49.4%.</p> <p>78.6% de NNA en hogares indígenas estaban en pobreza y el</p>

	<p>90.8% de quienes hablaban alguna lengua indígena, más del doble que los porcentajes que se presentan en niños y adolescentes no indígenas.</p> <p>Estado de México, Veracruz, Puebla, Guanajuato, Michoacán, Jalisco y Oaxaca concentran al 57.6 % de NNA en pobreza (UNICEF/CONEVAL, 2014).</p>
Discapacidad	<p>Datos de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2014, señalan que el 1.9% de NNA del país, viven con alguna discapacidad, cerca de 767,969, y el 4.8% presenta una limitación para realizar actividades en su vida cotidiana (PRONAPINNA, 2017).</p>
Problemáticas asociadas a la violencia	
Homicidio	<p>La tasa de homicidios en México es de 7 por cada 100 mil habitantes, más alta que países como Irak y Paquistán (UNICEF, 2014).</p> <p>8% de los homicidios que se comenten en México son contra NNA de 15 a 19 años (CNDH, 2017).</p>
Desapariciones/ desapariciones forzadas	<p>Del 1º de enero de 2012 a misma fecha de 2015, 15,668 personas se reportaron no localizadas, de las cuales 3,677 fueron NNA (CIDH, 2015).</p>
Violencia sexual	<p>3 millones de casos de violencia sexual fueron reportados de 2010 a 2015, 90% fueron en mujeres y la mitad de ellas menores de edad, es decir, alrededor de un millón 300 mil niñas o un promedio de más de 250 mil niñas abusadas por año. Nueve de cada diez agresiones fueron cometidas por hombres de entre 16 y 45 años (CNDH, 2017).</p> <p>“En la ENSANUT 2012 se señaló el amplio subregistro de las agresiones sexuales contra los niños y adolescentes varones de 10 a 17 años, pues ninguno de los casos registrados hacía referencia a casos de niños” (SIPINNA, 2017-B).</p> <p>4 de cada 10 casos de probables violaciones sexuales</p>

	<p>ocurrieron en los entornos cercanos y cotidianos: hogar (25%), escuela (13%) y trabajo (6%). (INEGI, 2014)</p> <p>“...según la organización <i>End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes</i> (ECPAT), en el año 2011, México ocupaba el primer lugar a nivel mundial como emisor de pornografía infantil. Por otro lado, se estima que 20 mil niños y niñas son captados anualmente por redes de trata de personas y 45 de cada 100 son niñas indígenas” (SIPINNA, 2017-B, p. 15).</p>
Migración no acompañada	<p>“...no existen datos oficiales desagregados sobre el número de niñas, niños y adolescentes que son víctimas de asesinatos, secuestros, desapariciones, violencia sexual, explotación y abusos en el círculo migratorio” (SIPINNA, 2017-B, p. 15).</p>
Violencia en el hogar	<p>63% de NNA entre 1 y 14 años han experimentado al menos una forma de castigo psicológico o físico por miembros de su hogar (Fuentes, M., González Contró, M., Padrón Innamorato, M. y Tapia, E., 2015).</p> <p>En 2014 el DIF nacional y sus homólogos estatales de las 32 entidades atendieron diariamente 152 NNA, en promedio, por probables casos de maltrato infantil, de los cuales 35% fueron por maltrato físico, 27% por omisión de cuidados, 18% maltrato emocional, 15% por abandono y 4% por abuso (INSP/UNICEF, 2015).</p> <p>40.2% de los encuestados por la UNAM mencionaron que es justificable golpear a un niño cuando se porta mal y un 25.3% dijo que se justifica para educarlo (Fuentes, M., et.al., 2015).</p>
Violencia en el entorno escolar	<p>La ECOPRED 2014 arrojó que en la escuela se presentan el acoso a través de daños a objetos personales (74%), la violencia verbal, burlas y discriminación (64%), así como acoso a través de tecnologías para la difusión de videos, imágenes o mensajes (46%) (INEGI, 2014).</p>

<p>Violencia en la comunidad</p>	<p>Según datos del INEGI, entre 2011 y 2015 fueron asesinados diariamente -en promedio- tres NNA, 8 de cada 10 fueron varones, además, 297 de cada 100 mil fueron víctimas de algún delito.</p> <p>Datos del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED), a junio del 2017, una de cada cinco personas desaparecidas o extraviadas fueron NNA (SIPINNA, 2017).</p>
<p>Violencia institucional</p>	<p>Desde el informe mundial sobre la violencia contra los niños y niñas (2006) la ONU señalaba la falta de información sobre la violencia hacia NNA en las instituciones de protección o detención. Asignatura pendiente en el mundo (SIPINNA, 2017-B).</p>
<p>Marco cultural</p>	<p>Según la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (ENADIS) 2010, 32% de los encuestados opinó que NNA deben tener los derechos que sus padres les quieran dar o que no tienen derechos y 24.8% justifica que se les pegue para que obedezcan (CONAPRED, 2011).</p> <p>La Encuesta Nacional de Niños, Adolescentes y Jóvenes reveló que el 64% de los encuestados desconocen los derechos de NNA y 33.3% considera que no deben tener derechos porque son menores de edad (Fuentes, et.al., 2015).</p>

Fuente: Elaboración propia con datos del PRONAPINNA 2016-1018, del Plan de Acción México 2017-2018, la estrategia INSPIRE y de los Estudios sobre el cumplimiento de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la CNDH 2001-2017.

Como puede verse varios datos asociados con la violencia podrían ubicarse bajo otros rubros de acuerdo con el orden que quiera dársele al propósito de cada investigación o política. Según el estudio realizado conjuntamente entre la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Instituto de Investigaciones

Sociales de la UNAM en 2018, y del cual hemos extraído datos para la síntesis del diagnóstico:

“...el conjunto de derechos humanos más desprotegido por parte del Estado puede agruparse en tres grandes bloques, según la clasificación propuesta por UNICEF: el bloque de los derechos de provisión (educación, salud, alimentación, vivienda, recreación, etc.); el bloque de derechos de desarrollo (igualdad y no discriminación, pobreza y carencias sociales; educación; población indígena; población con discapacidad; entornos seguros y saludables, entornos familiares e institucionales, etc.); y el bloque de derechos de protección (identidad, vida libre de violencias; protección especial; emergencias; migrantes y refugiados; trabajo infantil, etc.)” (CNDH/IIS-UNAM, 2018).

En el PRONAPINNA son agrupados de forma similar, aunque a la provisión le llaman supervivencia y agregan el componente cultural a su diagnóstico, con lo cual suman una dimensión de análisis más que si bien es más difícil de asir, está íntimamente relacionada con las violencias simbólicas y culturales, y son la base o el germen de todas las demás violencias. En el Plan de Acción México la violencia está agrupada según los contextos en dónde se manifiesta, con lo cual se visibilizan y ubican mejor los tipos de violencia, los actores involucrados y los posibles factores de riesgo para la acción.

No es menester volver a capítulos anteriores sobre clasificaciones de derechos o violencias, baste con lo aquí reseñado para el propósito de ubicarnos mejor en las dimensiones y senderos de las problemáticas de nuestro objeto de estudio para proseguir con el ordenamiento del tema y la indagación en torno a si las políticas públicas puestas en marcha hacia el fin del sexenio del presidente EPN en México tienen el enfoque de derechos y cuales han sido sus resultados.

CAPÍTULO IV.- POLÍTICA PÚBLICA CON EDH EN MÉXICO PARA NNA EN PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA

IV.1.- Análisis de las entrevistas a informantes calificados

Se presenta a continuación una síntesis de las opiniones especializadas vertidas en una serie de entrevistas levantadas entre los meses de mayo y julio de 2019 mismas que pueden consultarse enteramente en su versión pública en el Anexo 2 de esta tesis. Sirva esta síntesis para propiciar el debate sobre los temas tratados hasta el momento en esta tesis. Cabe mencionar que algunas partes de las entrevistas, como las de prospectiva, no se incluyen en este momento pero sí se tomarán en cuenta para las conclusiones de la investigación. El análisis se subdivide en los ejes temáticos planteados en las entrevistas (Ver Anexo 2).

IV.1.A.- Eje temático1: Representación social de NNA, EDH y políticas públicas.

IV.1.A.1.- Representación social e imagen de NNA en México y las políticas públicas.

Se consultó a los entrevistados sobre el concepto de NNA que cada uno tenía, y coincidieron en señalar unánimemente que son sujetos, personas legítimas, personas especiales con necesidades específicas en cada una de las etapas que comprende este tiempo de desarrollo acelerado (primera infancia, segunda, adolescencia) además de las condiciones y contextos diferenciados en que se encuentren, todo lo cual amerita tratamientos jurídicos y políticos diferenciados. También se mencionó que se les considera un recurso desperdiciado, un sector de la población olvidado y que sufre mucha violencia. Estas visiones coinciden con el estado del arte revisado en el Capítulo I, lo cual tiene sentido en tanto son personas que están vinculadas profesionalmente al tema de NNA y violencia.

Sobre el cómo son conceptualizados por la sociedad en general, se dijo que son considerados objetos y son cosificados; que son extensiones o pertenencias de los padres o tutores y por tanto éstos pueden hacer con ellos lo que mejor les

parezca; que son tratados como personas incompletas y que por eso mismo no son sujetos de derecho; que son tratados como incapaces que deben ser protegidos y que no pueden ser tomados en cuenta por sí mismos sino tutelados desde una visión adultocéntrica, además, son presa de idealizaciones irracionales tales como su infantilización extrema o, por el contrario, su demonización. Esta cosificación u objetivación se expresa en los altos índices de violencia que sufren (Entrevista 3, Anexo 2).

No obstante lo anterior, se percibe que NNA van aprendiendo de sus derechos, son plenamente conscientes de su persona y se dan cuenta de sus capacidades y limitaciones, sin embargo sus deseos de participación son bloqueados por la cultura patriarcal, autoritaria y adultocéntrica de la sociedad, las organizaciones y las autoridades. En este sentido, se acepta que tenemos un desconocimiento de la potencia de su participación y desarrollo psicosocial puesto que aún no se ha construido la estructura de diálogo para conocerles e integrarles a la política pública y la comunidad empero, ellos se muestran asociativos, participativos y propositivos en sus espacios y en sus maneras de expresarse, acordar y actuar.

Dicha situación afecta la consciencia colectiva de los mexicanos sobre NNA como también el entorno en el cual se desarrollan la acción y la política pública. Sin embargo al focalizarse estas limitaciones cognitivas en la manifestación de la imagen y la representación social de los hacedores de políticas, tomadores de decisiones y servidores públicos (inclusive de las organizaciones sociales), se ponen en juego el diseño y la implementación de las políticas públicas, lo cual es uno de los puntos de partida de esta investigación.

En este orden de ideas, se coincide en que si bien algunos hacedores de política sí están formados en los temas en los cuales trabajan, los decisores e implementadores de las políticas (como podrían ser un gobernador o el presidente de la república, por un lado, y un juez municipal o un jefe de departamento del DIF, por el otro) no siempre tienen el conocimiento adecuado para sus funciones y máxime si éste se trata de un tema de avanzada o en construcción, aún más en

países con menos desarrollo en general y con carencias en su servicio público en particular (Entrevista 10, Anexo 1).

A pesar de que se reconoce que en los últimos años ha habido mayor disposición y apertura del gobierno para abordar el tema de NNA con el EDH y que ello ha redituado en mayor concientización de los miembros del Estado, se hizo mención que hay una diferencia entre el nivel normativo-discursivo (basado en la CDN y la LGDNNA, por ejemplo) y el que en términos prácticos termina decantando las políticas en su implementación en sentido regresivo. En este sentido, los profesionales del tema entrevistados consideran que la visión del gobierno sigue siendo en términos generales adultocéntrica e inclusive paternalista y asistencial, señalando en múltiples ocasiones el estilo de política pública de apoyos directos de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) como equivocada y alejada del EDH.

IV.1.A.2.- Enfoque de los DDHH de NNA en las políticas públicas en México.

El EDH, dijeron, se entiende como un proceso evolutivo de la humanidad en el cuál se pone como fin último el horizonte de la dignidad humana de todas las personas, de su realización psicosocial y de su felicidad, como eje de las acciones de los Estados y por tanto como parte del pacto social de las naciones. En este sentido el EDH de NNA pone el acento en que el ISN prevalezca sobre las decisiones en cualquier conflicto de derechos así como en la búsqueda de beneficios y progresos para este sector poblacional, reconociendo siempre su capacidad de agencia, su potencia e inclusive su protección, como la meta más de avanzada en ese progreso histórico civilizatorio de la humanidad (Entrevista 3, Anexo 2), muy en el tenor de lo revisado en el capítulo I de esta investigación.

Coincidentemente con lo visto en el capítulo II, sostuvieron que el EDH también constituye una postura ético política democrática opuesta al autoritarismo; la defensa de una cultura de horizontalidad versus la verticalidad de la toma de decisiones; la transparencia y la rendición de cuentas opuesta a la opacidad y la secrecía; y, el estado totalizador en contrapartida de la gobernanza. La

incorporación de NNA a la vida social y política, está en esta visión democrática que los toma como sujetos sociales y políticos en contra de su objetivación, invisibilización, minoración e indignidad humana desde las cuales se plantearon las políticas y se entabló históricamente la interacción social con ellos.

Se dijo que el elemento principal del EDH de NNA lo constituía la participación de éstos en el proceso de política pública y que sin ello jamás podría hablarse que el EDH se ha integrado a las mismas para este sector poblacional. Sobre este particular, los entrevistados subrayaron que en México, como en gran parte del mundo, aún no se han logrado diseñar buenos modelos de participación para NNA puesto que suelen quedarse en la simulación, aunque reconocieron los intentos hechos por el gobierno mexicano para avanzar en ello. Lo cual refuerza lo revisado en los capítulos I y II, en el sentido de que esta generación de derechos y políticas deben tener activamente al sujeto o no tienen EDH.

Además de estos obstáculos técnicos, se identifican otros de orden estructural, como la invisibilización de NNA expresada en la falta de datos estadísticos específicos, lo cual merma las bases para plantear las políticas públicas en su favor (Entrevista 4, Anexo 2). En un nivel más profundo y general, también se mencionó que los DDHH y su enfoque en las políticas públicas peligran por lógicas superestructurales económicas y relacionales que rigen la convivencia en grandes sectores sociales mundiales (Entrevista 3, Anexo 2). Sobre ese último particular la presente investigación ya no llegó a abordarlo, sin embargo también merece una consideración para debates futuros acerca de la misma dignidad de la vida humana frente a las dinámicas superestructurales de dominación.

IV.1.A.3.- Situación de los DDHH en México

De manera unánime se dijo que estamos ante una crisis severa de DDHH en México, producto de carencias en los sistemas de protección social universal así como de un sistema de protección de la niñez efectivo. Esta combinación, ha generado en las últimas décadas pobreza y desigualdad en la población, mismas

que han sido agravadas por la exacerbación de la violencia a raíz de la proliferación de cárteles de tráfico de drogas y crimen organizado y del consecuente emprendimiento de la llamada “Guerra contra el Narco” del presidente Felipe Calderón Hinojosa (FCH) en diciembre de 2006, que reafirma lo señalado en la revisión histórica del capítulo anterior. Además, los entrevistados recalcaron el poco interés del gobierno mexicano a la garantía de los derechos humanos aunado a una población que en general desconoce el contenido y aspiraciones de los mismos, por lo tanto son incapaces de exigirlos o defenderlos (Entrevista 9, Anexo 2).

Toda esta situación de carencias socioeconómicas estructurales y rezagos culturales en DDHH, se agrava en relación con NNA puesto que tienen menos recursos cognitivos, relacionales y físicos para sortear ese desmantelamiento de la seguridad social y la precariedad del sistema de garantía de sus derechos aún en ciernes, lo cual interfiere con su derecho de acceso a una vida digna, libre de violencia y, en su caso, a la reparación del daño y la reintegración de sus derechos que hubieran sido vulnerados.

Abundando en las causas de esta crisis de DDHH se recalcó que no hay un reconocimiento formal de que México tiene un contexto de guerra y por lo tanto no se actúa en consecuencia, para algunos esto hace que las acciones partan de un mal diagnóstico de la situación mexicana. Por otro lado, se dijo que México está inmerso en una crisis civilizatoria más general, incluso global, que en nuestro país repercute en la descomposición del tejido social y la normalización de la vulneración de los derechos humanos, lo que denota el desconocimiento de los DDHH por las autoridades y los ciudadanos.

IV.1.A.4.- Políticas públicas y EDH de NNA contra la violencia

Al profundizar sobre las opiniones de las políticas públicas actuales para la protección y garantía de los derechos de NNA así como la prevención a la violencia (SIPINNA, procuradurías y el PAM-INSPIRE), se mencionaron varios obstáculos para su implementación. Por ejemplo, problemáticas como el hecho de

que atender las violaciones a derechos de NNA trae consigo costos políticos que muchas veces no se quieren asumir, dado que el primer paso para tomar estas acciones es aceptar el problema y visibilizarlo (Entrevista 10, Anexo 2).

Otro obstáculo que llama la atención y podría catalogarse como estructural es que existe una inercia histórica institucional que impide la coordinación de estrategias y la homologación y generalización de acciones en los distintos órdenes y niveles de gobierno, lo cual ya no depende de las leyes y políticas públicas para NNA que se tienen sino que requerirían probablemente de una reforma del Estado mexicano, lo cual se antoja de suyo complicado (Entrevista 9, Anexo 2).

Se observa que, siendo un debate relativamente reciente en México, el entorno social es aún ignorante y renuente a la aceptación del EDH, que junto con la situación económica de permanente crisis, constituyen condiciones poco propicias para la implementación de las nuevas políticas o que requerirían de muchos recursos –de todo tipo- para volverlas exitosas. En este contexto, preocupa especialmente el poco conocimiento del tema de NNA por parte de algunas autoridades en quienes no se puede excusar fácilmente el desconocimiento o falta de sensibilidad en las políticas que tienen la responsabilidad de impulsar y operar (Entrevista 2, Anexo 2).

Por lo tanto, se dijo que se requieren intensificar las campañas de sensibilización y capacitación para los servidores públicos de todos los niveles y poderes del Estado, pero también campañas de sensibilización e información para la población en general, las cuales puedan allanar el camino de la implementación de dichas políticas, *cerrar la pinza* en autoridades y ciudadanos para el cambio cultural que soporte las acciones institucionales de protección y prevención.

Finalmente, en un plano factual, se señaló que se sucedieron problemas puntuales en la implementación del sexenio del presidente Enrique Peña Nieto (EPN), específicamente del SIPINNA y PRONAPINNA ya que surgieron prácticamente en el último tercio del sexenio, lo cual propició programas y planes hechos *al vapor* que se elaboraron con un hato de acciones ya existentes

presentadas como una nueva estrategia⁶⁴, lo cual puede interpretarse también como otro tipo de simulación (Entrevista 10, Anexo 2).

IV.1.B.- Eje temático 2: Violencia, vulnerabilidad y violación a los DDHH

IV.1.B.1.- Conceptualización de los fenómenos

Se mencionaron varias maneras de mirar la violencia, tales como un ejercicio desmedido de poder” (Entrevista 1, Anexo 2); desde un “discurso muy salubrista, la definición de la OMS” (Entrevista 2, Anexo 2); como un “producto social, histórico y cultural que no es parte de la condición humana” (Entrevista 3, Anexo 2); como “un efecto, es un síntoma de cómo nos tratamos, de cómo entendemos a la persona como un objeto que no es valioso, por eso podemos sin bronca azotarlo, matarlo, casarlo, pegarle, maltratarlo, venderlo” (Entrevista 6, Anexo 2); y, “como toda aquella acción que transgrede y vulnera los derechos de mujeres, niñas, niños y adolescentes o cualquier persona que puede resultar ofendida o agredida en cualquier contexto de su parte de persona” (Entrevista 7, Anexo 2).

Vertidas todas estas formas de entender la violencia se refuerza lo revisado en el primer capítulo de esta tesis en cuanto a dos cosas. Primero que es muy difícil establecer una definición unívoca de la violencia pues depende de quien la entiende, quien la ejerce, quien la sufre, cómo se ejerce y desde el contexto en que se mira. Y segundo, que por esto mismo es ampliamente aceptado el consenso que significó la definición y clasificación que hizo la OMS y que es el punto de referencia de los profesionales en México (Entrevista 10, Anexo 2).

Sobre el debate de si la violencia es objetiva o subjetiva, la mayor parte se inclinó por establecer que era muy objetiva e identificable tal y como lo presentaban la OMS, la CDN o la estrategia INSPIRE de la Alianza Global, sin embargo algunos de los entrevistados aceptaron la parte subjetiva, antropológica y cultural, de la génesis del mecanismo de la violencia y, al hacerlo, sostuvieron que precisamente por ello era posible cambiar las percepciones y mecanismos de reproducción culturales. Además, se mencionó que aunque en algunas partes del

⁶⁴ *Refritos*, dicho en lenguaje coloquial, o *garbage can*, usando lenguaje de política pública.

mundo los usos y costumbres se emplean para justificar violencias hacia las personas, principalmente mujeres y NNA, los instrumentos internacionales lo condenan y señalan que ninguna tradición ni nada puede estar por encima de los DDHH.

Al preguntarles cómo percibían o creían que las autoridades entendían y abordaban el fenómeno, señalaron que si bien existen marcos institucionales y legales que les dotan de un espectro interpretativo y de actuación, a la hora de ser aplicados por las autoridades entran en juego factores como el conocimiento de estos marcos, la valoración que de ellos hagan e inclusive las historias personales, todo lo cual arrojaría innumerables percepciones. Esto plantea la tarea pendiente de que se elaboren los diagnósticos de percepción de los servidores públicos, y sin embargo se dijo que la violencia debería abordarse como un problema de salud pública desde el enfoque epidemiológico, tal como vimos que lo señala la OMS en el Capítulo I (Entrevista 2, Anexo 2).

Por otro lado, se señala que en México las situaciones de violencia en general y en particular de los NNA tendrían que tener una respuesta mucho más agresiva que sólo la expedición de leyes, reglamentos, instituciones y programas que –además– no tienen presupuesto y que dedican sus esfuerzos en capacitaciones de funcionarios y campañas de sensibilización, lo cual es una atención muy superficial e insuficiente para las duras problemáticas actuales, así como que deberían incrementar recursos en la prevención secundaria, terciaria y la restitución de los derechos.

Siguiendo con la atención de las manifestaciones físicas de la violencia, su combate y atención, se mencionó que en México, a diferencia de otros países, hay un incentivo –llamémosle así– para cometer violencia y que es también una condición estructural histórica en la sociedad y las instituciones mexicanas: la corrupción (Entrevista 4, Anexo 2). En este sentido se afirma que mientras exista la colusión o la incapacidad de las autoridades mexicanas para perseguir los delitos y la impunidad sea la regla, las violencias y violaciones a derechos humanos continuarán con alta incidencia.

Por otro lado, sobre el tema de las vulnerabilidades asociado a la incidencia de la violencia y la violación a los derechos humanos. Por un lado, algunos sostuvieron que son inherentes a la condición humana, que todos somos vulnerables en mayor o menor medida y que NNA por sus condiciones especiales de desarrollo físico, económico y psicosocial son un tanto más vulnerables. En contrasentido, otros dudaron de esta objetividad de la vulnerabilidad e inclusive dudaron de que existiera, se dijo por ejemplo que NNA no son vulnerables sino que son vulnerados, fueron reticentes a llamarles grupos vulnerables y prefirieron llamarles –eufemísticamente– grupos prioritarios dado el contexto de desventaja en el cual pudieran encontrarse.

IV.1.B.2.- Recursos de NNA para enfrentar las violencias y vulnerabilidades.

Sobre los recursos que perciben en NNA para hacer frente a las vulnerabilidades y las violencias, se mencionaron los siguientes: la CDN, el Comité de los Derechos del Niño y demás instrumentos internacionales; la LGDNNA, SIPINNA y demás recursos institucionales nacionales para su defensa; los clubes y la comunidad misma “mientras más asociados estén a un lugar, mayor protección” (Entrevista 1, Anexo 2); los servicios de educación y salud (Entrevista 10, Anexo 2); los padres, tutores y la familia; y, las OSC en tanto que muchas veces son el vínculo entre los NNA y las autoridades, además de que brindan atención de primer contacto y apoyo a las instituciones públicas. Cabe destacar que prácticamente todos estos elementos estuvieron contemplados en el planteamiento del PAM/INSPIRE.

Sin embargo, todos estos mecanismos presentan objeciones: los instrumentos internacionales no tienen la suficiente fuerza para exigir su cumplimiento al interior de las naciones; las instituciones mexicanas están en ciernes y aún no tienen un funcionamiento suficiente para la garantía y protección de los derechos; los clubes y la comunidad también representan al mismo tiempo una amenaza; los servicios de salud y educación muchas veces son dominados por intereses sindicales y lógicas contrarias al ISN; la familia es el entorno donde NNA se sienten más seguros pero paradójicamente también donde reciben más

violencia; y, algunas OSC aún no están capacitadas o siguen lógicas de género o asistenciales –no de DDHH de NNA-, en casos extremos incluso infringen también violencia.

IV.1.B.3.- Correlación triangular de los fenómenos.

Sobre la correlación entre esta triada entre violencia, vulnerabilidad y violación a los DDHH, algunos de los entrevistados no lograron vincular o bien diferenciar los tres conceptos claramente. Sin embargo, muchos estuvieron de acuerdo en que éstos se entrelazan si la violencia se mira en términos de violencia institucional y violencia estructural, es decir, tanto cuando el Estado obstruye –con un acto tangible– el goce de los derechos e inclusive cuando no lo facilita o garantiza –por omisión–, como cuando los sistemas de provisión de bienestar social están socavando la seguridad de la población. Visto así, estas violencias institucionales y estructurales pueden entenderse como violación a los DDHH y esto mismo hace a NNA vulnerables y proclives a otras violencias (Entrevistas 1 y 12, Anexo 2).

El desacuerdo viene cuando la violencia es vista sólo de la manera en que el acto es directo y causante de un daño perceptible físicamente e imputable a un sujeto-persona que lo ejerce, lo cual negaría las diversas formas de violencia que dentro del EDH y del marco de la estrategia INSPIRE se contemplan –como la simbólica/cultura y estructural que igualmente vimos en el Capítulo I– (Entrevista 9, Anexo 2). La divergencia de puntos de vista nos muestra que aún hay debates que no se han dado en profundidad en la comunidad de políticas que atiende al sector NNA y propiamente el de las políticas de combate a la violencia y vulnerabilidad, como –por ejemplo– la perspectiva que debe primar desde el EDH y si se debe asignar mayor responsabilidad al Estado en sus actuaciones u omisiones para así ampliar la exigibilidad jurídica de los DDHH.

IV.1.B.4.- Políticas públicas contra la violencia y vulnerabilidad

Sobre la política pública para mejorar las condiciones de NNA se mencionó que, a nivel general, se deben fortalecer los SIPINNA, dotarlos de mayor coordinación y tener una Ley Nacional que pueda homogeneizar las políticas en todos los estados de la República, además de que exista un mando de coordinación nacional a nivel país, no sólo intersectorial al nivel federal como está ahora.

En un nivel más particular se mencionaron algunas acciones que inclusive forman parte de los programas agrupados en la estrategia INSPIRE del PAM, como el fortalecimiento de la escuela como espacio seguro y de formación de la niñez, el fomento al deporte como política nacional, formativa también y no sólo de contención o profilaxis delictiva, así como mejores espacios de reflexión para la recuperación, sistematización, mejoramiento y promoción de las buenas prácticas.

En el orden estructural e histórico/inercial institucional, para llamarle de alguna forma, se hace hincapié en que el combate a la corrupción debe ser uno de los pilares sobre los que se sustenten las políticas y la impartición de justicia para lograr la eficacia de las primeras y evitar la impunidad en la segunda. Además de combatir formas específicas de esta corrupción, vistas como vicios o deficiencias en los servidores públicos del Estado y sus políticas, tales como el nepotismo, el clientelismo, el *compadrazgo* o las tradiciones heredadas del *ancien regime* priísta del s. XX como la asimilación de las *primeras damas* con la potestad de tutela de la familia y su asistencia social. Destaca también la simulación, muy usual en la administración pública mexicana, y que tiene muchas causas y manifestaciones.

En un nivel más profundo, se dijo que se deben poner en marcha acciones para que exista un cambio cultural relacional –apoyado en la cultura de paz, como vimos en el Capítulo I, o con el fomento de habilidades para la vida– que dé viabilidad a estas acciones, hacer una sociedad protectora de la niñez. Al mismo tiempo, transformar las estructuras políticas y económicas del país, en las cuales el fin último no sean los indicadores económicos o las ganancias de poder, sino los satisfactores sociales y la dignidad humana (Entrevista 3, Anexo 2). Sobre este par de consideraciones se debe señalar, primero, que las acciones de cambio

cultural –de cultura de paz y habilidades para la vida– están planteadas en el PAM/INSPIRE que de a poco deberán insertarse en la sociedad y la niñez, lo segundo –en cuanto a la transformación de las estructuras socioeconómicas y políticas– se debe impulsar con una decidida implantación de acciones de seguridad social universal, verificables en indicadores confiables, lo que en los últimos años no se ha logrado.

IV.1.B.5.- Plan de Acción México, estrategia INSPIRE

Sobre el PAM-INSPIRE, se dijo que es un esfuerzo internacional con buenas intenciones y una estrategia pertinente para incidir estratégicamente en el tema de violencia contra NNA, construida sobre bases sólidas de consenso de expertos para el tratamiento y prevención de la violencia y que ha contribuido al debate en nuestro país. Esto fue palpable por el proceso que siguió la construcción del PAM en los espacios donde las dependencias públicas, organismos autónomos y OSC se sentaron a debatir, auspiciados por SIPINNA y UNICEF, para perfilar y acordar las acciones del PAM. Un proceso con las características básicas de la gobernanza y el EDH.

Sin embargo, se señaló que faltó un mejor diagnóstico y datos precisos, así como mejor planeación para la implementación de un PAM que no tuvo el tiempo suficiente para realizarse por el hecho de haberse presentado al final del sexenio de EPN y haber tenido demasiadas acciones comprometidas, como se apuntó en el capítulo anterior. Algunos aducen que hubo un mal *aterrizaje* o *tropicalización* de la estrategia, es decir, que no estuvo bien adecuado a la realidad nacional, sin embargo, algunos expertos opinan justo en el sentido contrario, es decir, que el problema es tratar de cambiar las orientaciones iniciales porque ello no permite llevar a cabo acciones homogeneizadas, sostenidas y medibles sino que fomenta una dispersión de acciones de corto plazo y alcance, que impiden asir el conjunto de la estrategia, darle seguimiento y evaluarla. Además para los fines de una política internacional, es entendible que desde la Alianza se prefieran acciones similares (comparables) para todos los países.

Se reiteró que existió simulación en el diseño (e implementación) del PAM en tanto no fueron hechos nuevos programas y acciones con el EDH, sino que sólo se mapeó el amplio espectro de acciones del Estado mexicano coincidente con la atención de la violencia contra la niñez para refrasearles dentro del EDH de NNA, sin que necesariamente estuvieran así concebidas o que formaran parte de una estrategia integral para un propósito de política pública nacional. Algunas autoridades aceptan que han quedado en suspenso las estrategias que se quieren adoptar porque ha sido difícil traducirlas en programas y acciones concretas, lo cual es un reto para la presente administración de AMLO y para los SIPINNA (Entrevista 4, Anexo 2).

IV.1.C.- Eje temático 3: Instrumentos actuales de política pública en México para la protección y garantía de derechos de NNA.

Si bien los entrevistados son expertos en el tema, servidores públicos o trabajadores del sector de atención de NNA, no todos tienen el mismo nivel de conocimiento de las leyes y políticas. Por ejemplo, aunque quienes trabajan en gobierno deben conocer la normativa que rige su actuar, hay distintos niveles de conocimiento entre el nivel federal y el local. En este último se menciona que prácticamente desconocen qué es el PRONAPINNA o cómo pueden usar este programa, además que en el caso de la Alianza Global quienes les están capacitando son las organizaciones internacionales y también apenas están conociendo INSPIRE.

Se aprecia que los gobiernos locales no están recibiendo capacitación suficiente, aunque algunos de ellos aprovechan la información de que pueden proveerse para poner en marcha acciones particulares para atender las problemáticas de sus municipios, sin embargo, limitadas en el enfoque teórico, la técnica de gestión y programación, y sensiblemente por falta de recursos humanos, materiales y presupuestales.

IV.1C.1.- Incorporación del EDH de NNA a los instrumentos de política pública

Una de las interrogantes planteadas en esta investigación es si el EDH se ha incorporado a las políticas públicas de prevención de violencia contra NNA. Al preguntarles sobre esto, de manera general comentaron que las luchas por los DDHH y la participación política de ciertos sectores es compleja y difícil, más aun siendo NNA los sujetos porque hasta ahora no son un actor vivo, como lo han sido las mujeres o los indígenas en sus reivindicaciones, sino que todavía están tutelados y no han desarrollado las habilidades individuales y colectivas para exigir sus derechos y permear la acción pública.

Pero esta carencia de participación de NNA en la vida pública no es imputable a ellos mismos, sino más bien propiciada por el adultocentrismo y las falencias en las políticas públicas para promover su desarrollo. En este sentido, para muchos el enfoque no ha cambiado, sigue siendo asistencial en la medida que no se diseñaron nuevas acciones desde el EDH de NNA para los planes y programas. No basta que se enuncien compromisos si no se diseñan políticas públicas coherentes con los principios, si no se destinan recursos y si los indicadores para seguimiento y evaluación no están orientados a la garantía de derechos, como el caso del PAM-INSPIRE, PRONAPINNA y 25 al 25⁶⁵. Por esto, admiten, hay una distancia entre la ley y la realidad, en la primera sí está presente el EDH pero la segunda falta mucho aún (Entrevista 1, 5 y 8, Anexo 2).

Si bien se aceptan todos los problemas mencionados y el poco desarrollo de las políticas, se reconocen como grandes avances las leyes e instrumentos creados para la atención de NNA, como un buen diseño (en los enunciados) que inclusive es visto como ejemplo mundial y que, a pesar de ser insuficiente, es el camino institucional más adecuado para lograr los objetivos buscados, así se inviertan muchos años en esa labor. No obstante, se pudo observar en algunos entrevistados, causa cierto malestar y desánimo porque no se ven aún resultados tangibles además de restarle credibilidad a la efectividad de los instrumentos

⁶⁵ Que sin embargo del 25 al 25 se menciona en el mismo informe final del PRONAPINNA que sus indicadores han sido revisados por el INEGI, por lo que se espera que mejoren (SIPINNA, 2018-B).

creados como a la voluntad y compromiso de los gobiernos y sus partidos (Entrevista 4, Anexo 2).

No obstante lo anterior, como fortalezas se señalaron: el acierto de incluir el ISN en el artículo cuarto constitucional que posibilitó la LGDNNA y que, a su vez, la Ley se haya acompañado de un reglamento que hizo posible la materialización del SIPINNA, el SE-SIPINNA y todos los demás instrumentos, porque ello ha permitido la coordinación intersectorial que ha creado espacios de diálogo y hechura de políticas desde las comisiones como el compartimiento de buenas prácticas; también ha permeando a los servidores públicos con el EDH y visibilizado a NNA como sujetos de derecho, para ellos y para la población en general; además está diseñado para funcionar al más alto nivel; y, ha impulsado las procuradurías de protección para NNA (Entrevista 1, Anexo 2).

Sin embargo, hay objeciones respecto de estas fortalezas como el que la representación del Sistema ha bajado de nivel pues comenzó siendo responsabilidad del Presidente de la República y del Secretario de Gobernación para ahora ubicarse en la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Segob y su Dirección de Derechos Humanos. Asimismo, se insiste en que las procuradurías necesitan más presupuesto y estar fuera del DIF, operación equivocada que se está dando en estados y municipios (Entrevista 1, Anexo 2), lo cual puede entorpecer el funcionamiento originalmente planteado en la LGDNNA.

Por otro lado, se ha mencionado que lo hasta ahora acordado en el SIPINNA tiene un carácter muy general y no ha logrado bajarse a programas y acciones concretas, con responsables y presupuestos, lo que quizás se deba a los momentos fundacionales del Sistema en donde se necesitan este tipo de acuerdos marco para después irlos especificando más en reglamentos, manuales y acciones, por ejemplo, y quizás no porque no exista voluntad o visión para ir aterrizando estas amplias estrategias de promoción y protección de derechos.

Se reiteran como obstáculos para a incorporación del EDH a las políticas de prevención de la violencia contra NNA, los vicios el servicio público y la política mexicana: cacicazgo, nepotismo, clientelismo, corrupción, el instrumentalismo de

las OSC para legitimar decisiones, la falta de un efectivo servicio público de carrera que evite la movilidad de los servidores formados en el EDH de NNA, la simulación en todas sus formas y el voluntarismo político –*versus* una política de Estado–. Sobre las últimas tres problemáticas, se plantea no sólo el reto del fortalecimiento de la política pública para NNA sino inclusive su continuidad (Entrevista 10, Anexo 2).

Estos problemas culturales y estructurales, así como de diseño e implementación, complican el camino hacia las políticas públicas con EDH que deben ser principio constitutivo de los estados modernos. En este panorama, al inquirir sobre la posibilidad real que puede tener nuestro país para incorporar el EDH a las políticas de NNA, se dijo de que en el corto plazo no es posible –al menos al más alto estándar internacional– pero que, sin embargo, a largo plazo es completamente alcanzable si se implementan las políticas públicas adecuadas con la intensidad necesaria y se logran abatir las resistencias tanto institucionales como sociales (Entrevista 2, Anexo 2).

El horizonte centrado en los DDHH de NNA abre la perspectiva a políticas públicas con un alcance nunca antes visto. Se conoce ya suficiente evidencia de cómo los presupuestos aplicados a la prevención primaria, primordialmente en la primera infancia, son los que tienen mayor impacto social, mientras más se demora el Estado en invertir, ya sea en etapas de vida posteriores o prevenciones secundarias y terciarias, se es menos eficiente y eficaz. Intervenir la situación de invisibilización y discriminación de NNA puede encontrar las soluciones de casi cualquier problemática social desde la raíz, ahorrar recursos e inclusive potenciar la economía, por ejemplo, desde el modelo de la gobernabilidad y gobernanza centrada en la niñez que propone Save The Children (Entrevista 3, Anexo 2).

IV.1.D.- Eje temático 4: Proceso histórico político del EDH de NNA en México y dinámica reciente de cambio.

IV.1.D.1.- Proceso histórico reciente de la política pública.

Se preguntó sobre cómo imaginaban el proceso que siguió la política pública mexicana en torno los derechos de NNA, tal como ellos lo reconocían. Se mencionó la deuda histórica que tenía México con la niñez por la cual se siguió un camino de debate jurídico de ensayo y error, desde las primeras modificaciones constitucionales y leyes fallidas hasta la promulgación de la LGDNNA, de la cual – por cierto– nadie supo qué motivó presidente EPN a presentarla como iniciativa preferente, pero fue punto de inflexión para generar políticas públicas con EDH (Entrevista 12, Anexo 2).

La iniciativa que mandó EPN, no obstante, se interpreta por el contexto de falta de legitimidad en su gobierno, producto -entre otras cosas- de los escándalos de corrupción en su administración y los altos índices de violencia. Condiciones que fueron aprovechadas por las OSC, academia, organizaciones internacionales y algunos legisladores progresistas –como Marta Tagle- para sumarse a la revisión de la iniciativa y enriquecerla al punto de dejarla como una de las mejores del mundo. Lo anterior fue posible también por el hecho de que la agenda de NNA se ha caracterizado por su marginalidad, pocos intereses en juego implican pocas resistencias (Entrevista 12, Anexo 2). Todo lo anterior, sin soslayar el empuje del Comité de los Derechos del Niño o la labor que hizo el Poder Judicial de la Federación en la reflexión de las leyes.

Luego de la promulgada la LGDNNA, organizaciones nacionales e internacionales, culminaron una serie de procesos que cada una venía trabajando años atrás, como la Redim, Save The Children, UNICEF o World Vision, tanto en el nivel de la corresponsabilidad para la articulación de servicios de primer contacto, como en el levantamiento y procesamiento de datos para los informes espejo o la organización de foros nacionales y regionales, todo lo cual dotó a la Ley de legitimidad suficiente en términos de gobernanza y le imprimió el EDH en su diseño.

Posterior a la Ley, se prosiguió a la instalación del SIPINNA y sus homólogos estatales, proceso en el cual participó UNICEF, al decir de los entrevistados, de manera equivocada. Con miras a una rápida instalación, el gobierno asesorado por UNICEF, planeó la estrategia de montarlos en los sistemas DIF, lo cual –pensaron- ayudaría mucho para obtener el respaldo político de las primeras damas y por ende del gobernador. Los SIPINNA se instalaron pero nacieron dentro de una institución sin EDH, al menos en sentido amplio, sino asistencial y con un nivel de coordinación que estaba fuera del alcance diseñado que promovía la LGDNNA (Entrevista 12, Anexo 2). Sobra decir, que los sistemas DIF no renegaron de recibir el encargo de los SIPINNA pues para ellos significaba conservar e inclusive ampliar su preponderancia en la política pública para el sector NNA.

Cabe mencionar que en México este proceso se ha acompañado de manera fortuita, para el caso de la erradicación de la violencia, con el lanzamiento de la Alianza Global en 2016, apenas unos meses después de la instalación del SIPINNA. También en el segundo semestre de 2016 se instalaría la COMPREVNNA que montó sus objetivos en la estrategia INSPIRE-PAM, pilotada en tres estados y que debería replicarse en las demás entidades, ya con sus sistemas estatales y municipales funcionando, que es el estado actual de la política, aunado a lo revisado en el Capítulo III. Si bien se acepta que fue casual la fusión de la Alianza y su estrategia INSPIRE con el SIPINNA y su COMPREVNNA, no está claro quién o qué propició el acercamiento inicial.

IV.1.D.2.- La participación de redes y coaliciones promotoras de DDHH de NNA

El sector de niñez, en gran medida, está compuesto y es impulsado por las OSC, y dado que consiguieron las leyes y sistemas de protección, se colegiría que saldrían fortalecidos de este proceso. Sin embargo no fue así, desde hace unos años se han ido atomizando las organizaciones que otrora se aglutinaron en Redim, coalición más consolidada y visible al nivel nacional. Esta desarticulación y formación de otras coaliciones tuvo lugar desde 2012 con la aparición de la

Alianza MX y luego del Frente por los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en 2015, que han funcionado de manera separada, aunque tuvieron un acercamiento en 2018 para hacer firmar el llamado Pacto por la Infancia a los candidatos a la presidencia de la República en 2018 (Entrevista 11, Anexo 2).

A la apertura del gobierno, la Redim, UNICEF, Save The Children, JUCONI y otras organizaciones y redes fuertes cobraron protagonismo inclusive, en algunos casos, se fusionaron con las responsabilidades de los gobiernos tanto en la instalación de los sistemas como en su operación, se intercambiaron algunos puestos en organizaciones e instituciones de gobierno. Por fin en el sector marginal comenzaba a recibir algunas prebendas del gobierno, al tiempo que se asomaron los ganadores y/o actores preponderantes que integrarían la implementación de las políticas públicas.

Mientras, las organizaciones pequeñas, de primer contacto, y medianas, con alguna fuerza pero sin la suficiente para la incidencia, comenzaron a sentirse usadas tanto por el SIPINNA como por las redes a las que pertenecían, de las que huyeron para conformar sus propias redes y que despreciarían la institucionalización con la que operaban aquellas –como Redim-, asimilándola con prácticas nocivas para la participación equitativa, la gobernanza y la horizontalidad. Muchos temas comenzaron a ser polémicos y polarizantes, incluida la Alianza Global, a la que cuestionaron tanto sus fines como a quienes la impulsaban (Entrevista 12, Anexo 2).

Lo anterior ha mermado el poder de movilización e incidencia del sector aunque, por otro lado, también ha fortalecido aquellas redes que lograron colocar a sus cuadros en el gobierno y que tienen apoyo en legisladores, puesto que de esa manera abren la posibilidad de formar *triángulos de hierro*⁶⁶ (García, 2019). Sin embargo, se denota que las redes que han quedado huérfanas de un encuadre institucional pueden bajar su nivel de participación en las políticas públicas y su relevancia en el sector, de lo cual se están beneficiando las grandes

⁶⁶ Un triángulo de hierro hace referencia a un modelo teórico de subgobierno que busca incidir en el poder y las políticas públicas y que está constituido básicamente por tres actores: grupos de interés, organismos burocrático-administrativos y comisiones parlamentarias.

organizaciones que sí pueden sufragar sus *lobbies*, coinversiones y acciones de incidencia (Entrevista 11, Anexo 2).

No obstante esta segregación inicial, luego de la aprobación y la puesta en marcha del SIPINNA son cada vez más los actores que han participado en los espacios de diálogo y colaboración, que están incluyendo a organizaciones más pequeñas o de primer contacto, como Ririki o Adivac, además de nuevos actores como los SIPINNA estatales y municipales que, a su vez, ampliarán los espacios para que OSC, colectivos y actores locales puedan participar de la política pública para NNA.

Además de la importancia de las OSC en coaliciones, también se debe señalar la presencia de actores políticos que han fungido como emprendedores de política y que han hecho posible estos cambios, lo cual –señalaron los entrevistados– no ha sido de manera desinteresada (Entrevista 3, Anexo 3). Entre algunos actores preponderantes para el impulso de la LGDNNA se mencionó de manera reiterada a la senadora perredista Angélica de la Peña y su compañero Alejandro Encinas, así como la presidenta de la Comisión de la Niñez en la Cámara de Diputados, Verónica Juárez, por supuesto junto con varios legisladores de ambas cámaras que tuvieron que apoyar las iniciativas.

En realidad, este proceso no fue producto de un movimiento coordinado y programático, sino disperso y a veces espontáneo de múltiples actores (inclusive se mantiene así), lo que llamó un entrevistado como “aguijoneo” (Entrevista 3, Anexo 2). La suma de las organizaciones y redes nacionales e internacionales con los emprendedores de políticas situados en las cámaras, así como la crisis de legitimidad que tenía el gobierno de EPN, configuraron las condiciones para que la Ley pudiera ver la luz y que además fuera de la calidad señalada. Finalmente, la confluencia de la Alianza Global y la estrategia INSPIRE fue providencial para que se pusiera de manifiesto la problemática de violencia contra NNA y el PAM.

IV.1.D.3.- Enfoques de política pública detectados

Luego de explicar general y brevemente los enfoques de política pública que reseñamos en el segundo capítulo de esta investigación, los entrevistados coincidieron en señalar que se debía a una mezcla de ellos, aunque quizás por el carácter eminentemente de sociedad civil del sector se decantaron más hacia el enfoque de las coaliciones promotoras como esquema explicativo del surgimiento de estas políticas de prevención de violencia contra NNA (Entrevistas 2 y 10, Anexo 2), aunque resulta evidente que también está fuertemente asociado y explicado por el enfoque de las corrientes múltiples.

Se reconoce también, por lo evidente del caso, que hubo una transferencia de políticas por imitación (capítulo II) dadas las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño así como por el apoyo de UNICEF y, particularmente, en el tema de la violencia contra NNA, porque hubo una adaptación total de la estrategia INSPIRE por la COMPREVNNA para llevar a cabo su política pública. Sin embargo, se dejó claro que no fue una imposición sino una sugerencia y una adopción del gobierno mexicano con la voluntad de mejorar la garantía de los derechos de NNA (Entrevistas, 1, 5 y 6, Anexo 2), lo cual tampoco le exime a SIPINNA de las sospechas por algunas organizaciones y académicos sobre dejos injerencistas de los promoventes internacionales.

Además de la composición por sociedad civil organizada, propia del sector, y de la legitimidad que reviste incluir a las OSC en el proceso de gobierno, la suma de las coaliciones a la hechura de las políticas para NNA en México aportó también el plus técnico sin el cual hubiera sido imposible hacer estas políticas y posiblemente –sin ellas– se hubiera hecho una segunda ley de infancia asistencial, minorista o simplemente inoperable como fue la de principios del presente siglo.

IV.2.- Análisis de los informes finales del PAM-INSPIRE 2017-2018 y PRONAPINNA 2016-2018

Para complementar el panorama de la política pública de atención a NNA con EDH en prevención de violencia, emprendida luego de la promulgación de la LGDNNA y de la cual se reseñó su planteamiento en el capítulo anterior. Se solicitaron por medio de la Plataforma Nacional de Transparencia los informes finales tanto del Plan de Acción México 2017-2018 (PAM) como del Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2016-2018 (PRONAPINNA), mismos que se revisan de manera general y sucinta a continuación.

Cabe mencionar que algunos informes tuvieron que conseguirse con gestiones personales en el SIPINNA, dado que la oficina de transparencia y acceso a la información de la Secretaría de Gobernación fue esquiva en entregar la información y el INAI incompetente en garantizar el derecho de acceso cuando se interpuso el recurso de revisión correspondiente, pero eso está al margen de la investigación. Se presenta primero el PAM y luego PRONAPINNA ya que, a pesar de que el último tiene en el título fecha anterior, el Programa inició después que el Plan.

IV.2.A.- Análisis del Informe Final de la implementación del Plan de Acción de México 2017-2018.

En términos generales el informe final del PAM, presentado por la Comisión Nacional de Seguridad (CNS), la Secretaría de Gobernación (Segob), el SIPINNA y UNICEF, confirma lo que se estuvo vertiendo en las entrevistas con los expertos y las sospechas que desde la revisión del planteamiento del PAM surgieron⁶⁷: que fueron demasiadas líneas de acción para desarrollarse en tan corto tiempo; que no

⁶⁷ Y que ya apuntaba la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en la *Auditoría de Desempeño: 2017-0-04100-07-0011-2018* hecha al SIPINNA en 2017. Ver Sitio de la Auditoría Superior de la Federación. Consulta del 8 de septiembre de 2019. https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017b/Documentos/Auditorias/2017_0011_a.pdf

se tenían las suficientes bases para la activación de las acciones y la coordinación institucional; que se careció de presupuesto; y, que no se habían diseñado programas nuevos sino atados los viejos con un refraseo acorde con el EDH.

En general, el informe no contiene los avances en los indicadores, es un cúmulo de acciones dispersas puestas en cada una de las estrategias, muchas veces inconexas o que no logran explicar cómo contribuyen a su indicador, no sólo no están reportadas en sus cuadros de avance y sus fichas de los indicadores, sino que ni tampoco se explican en la narrativa. Da la impresión de que pasan por alto el reporte de logro de los objetivos porque simplemente no se quiere aceptar que no se obtuvieron. Muchos de sus indicadores y metas fueron ajustadas y aun así el panorama global es de fracaso, al menos en cuanto al diseño y a la planeación que se aventuraron inicialmente, sin demeritar las acciones que se reportan a lo largo del informe que, por cierto, algunas están reportadas en más de una estrategia.

En este orden de ideas, con el afán de incluir dentro de la estrategia del PAM todas las acciones que sonaran en algo relativas a la problemática de violencia o de NNA, SIPINNA reportó acciones un tanto fuera de lugar –por ejemplo–contra los feminicidios, los programas asistenciales para la mujer y en especial la perspectiva de género, lo cual no necesariamente debiera tomarse como estrategia contra la violencia hacia NNA y, si bien es un tema que la toca tangencialmente, también podría estarla asimilando al tema de la mujer como apéndice de éste de manera adultocéntrica.

A lo largo del informe se denota que para realizar algunas acciones era necesario realizar diagnósticos y análisis previos, que se debían adecuar normativas, reglas de operación o manuales, además de capacitaciones de personal o adecuaciones a instalaciones. Es decir, la visibilización que se dio al aventurar estas estrategias puso de manifiesto varias necesidades previas de lo que sería una etapa diagnóstica o fundacional de la política, lo que se hace más claro ahora que se toparon con todas estas trabas para lograr los objetivos que, por cierto, debieron plantearse para una etapa posterior. Se acepta también que

muchas de las acciones que se hacen, como las capacitaciones del personal de las procuradurías, necesitan ser sometidas a evaluaciones de impacto pues no hay una clara identificación de si están sirviendo a su propósito o qué tanto lo hacen (SIPINNA, 2018, p. 45).

Sería muy adecuado hacer un comparativo sobre lo que se planteó inicialmente, lo hecho y lo avanzado, en cada una de las estrategias y líneas de acción, sin embargo el espacio y alcance de esta investigación no lo permiten. A pesar de ello, desde el más elemental de los análisis se deja ver que muchos de los programas reportados llevan años o sexenios funcionando y en los cuales –a lo sumo– sólo se tuvo el esfuerzo de rephrasearlos para que se enmarquen discursivamente en el EDH, pero no fueron hechos ex profeso desde esta perspectiva ni como parte de una nueva estrategia.

Sería muy extensa la revisión de los avances de las 7 estrategias del PAM-INSPIRE así como de sus más de treinta estrategias y docenas de acciones, sin embargo se señalan algunas de las acciones más relevantes y obstáculos que encontraron en cada una de ellas.

I.- Implementación y vigilancia del cumplimiento de las leyes.

Se reportó la creación de 1,768 sistemas municipales de protección de NNA que representan el 71.95% de los municipios del país, así como la creación de 31 comisiones estatales para poner fin a la violencia contra NNA y ocho Programas Estatales de Protección elaborados. Además se revisaron varios marcos normativos relativos a la prohibición del castigo corporal y la desaparición forzada, empero se acepta que no se logró elaborar una hoja de ruta crítica que identificara las deficiencias y omisiones legislativas con miras a su corrección.

II.- Normas y valores.

En esta estrategia era muy importante el diseño y promoción de la campaña nacional contra la violencia hacia NNA, de la cual se hicieron varias acciones

dispersas pero que no constituyeron una campaña articulada, principalmente por la falta de coordinación debido a que “no se contó con recursos suficientes para su elaboración y transmisión a través de distintos medios de comunicación [...] ya que, al momento de la aprobación del Plan de Acción, los presupuestos financieros ya habían sido asignados a otras temáticas” (SIPINNA, 2018, p. 24).

Esta estrategia reconoce que la construcción social de NNA en México justifica su negación como sujetos de derechos (que reafirma lo visto en la revisión conceptual de gabinete como en las entrevistas), por lo cual se intentaron acciones de cambio cultural mediante la elaboración de una Hoja de Ruta para cambiar esta visión adultocéntrica hacia el EDH, sin embargo, a pesar de que el proyecto se concluyó “no pudo implementarse debido a diversos retrasos que se presentaron en su elaboración” (SIPINNA, 2018, p. 24).

Se emprendieron otras acciones relevantes, como la regulación, producción y difusión de contenidos para NNA o la estrategia de formación en derechos de NNA a servidores públicos. No obstante, por un lado, dichos contenidos no pudieron estar en plataformas con públicos amplios como lo requeriría una política nacional y se quedaron en los canales que proporciona la APF, y por otro, la formación a los servidores públicos tuvo un avance marginal, ya que –por ejemplo– para el diplomado “Derechos de NNA con perspectiva de género” impartido del 5 de noviembre de 2018 al 30 de marzo de 2019 sólo se habían inscrito 570 personas, cuando el universo de servidores públicos hasta hace un par de años se calculaba en más de dos millones de personas (SIPINNA, 2018, p. 30).

III.- Seguridad en el entorno.

El informe reconoce que no fue posible realizar esta estrategia, debido a que en los ámbitos municipales y comunitarios las atribuciones de éstos no lo permitieron y además se vio la necesidad de hacer diagnósticos para detectar las prioridades y elaborar las estrategias pertinentes a ese nivel. Las magras acciones, como incorporarle el EDH de NNA al programa de Infraestructura de la SEDATU o

fomentar la cultura de seguridad en medios electrónicos enfocado a padres, tutores y cuidadores, simplemente no arrojaron ningún resultado sobresaliente, salvo algunos diagnósticos de espacios susceptibles de mejora o la reseña de un programa que de suyo ya llevaba a cabo la CNS, como el de medios.

IV.- Padres, madres y cuidadores reciben apoyo.

Esta estrategia incluyó al programa PROSPERA para que los padres y cuidadores recibieran talleres sobre crianza positiva y que las delegaciones de dicho programa formalizaran comunicación con las procuradurías estatales de protección para referir a NNA víctimas de violencia. Sobre el primer particular el informe señala que “no se cuenta con información sobre el número de personas que recibieron los talleres (contra la violencia)”, luego refieren lo referente a las prácticas de crianza positiva que fue creado en 2014 (antes de la LGDNNA) y para la comunicación mencionan que “se buscará difundir el Dossier elaborado sobre las Procuradurías de Protección”.

Todo lo anterior quiere decir, que no hay datos del avance de esta estrategia, que lo hecho en PROSPERA es un programa diseñado hace 5 años del cual tampoco se reporta número alguno y que la comunicación de NNA vulnerados es algo que se hará en un futuro. Esta estrategia sumó poco o nada a lo que deberían de ser acciones que incrementen el acceso a los derechos y muestra que muchas acciones de asistencia fueron incluidas como parte del EDH de la política.

V.- Ingresos y fortalecimiento económico.

Para esta estrategia sólo se reportó una sola acción encaminada a incrementar la difusión de las becas de educación media superior de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en los municipios del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVyD) y para la atención de solicitudes de becas de las y los estudiantes postulados por la Comisión Ejecutiva de Atención a

Víctimas (CEAV). En el primer rubro se alcanzó para 2018 una cobertura del 39.5% de becas en los municipios del PNPSVyD y para las víctimas se otorgaron cuatro becas (SIPINNA, 2018, p. 42).

VI.- Respuesta de los servicios de atención y apoyo.

Esta estrategia es la que reportó más acciones, nueve en total, que se orientaron a la respuesta del Estado para la protección de los menores que han sido víctimas de violencia, así como a los adolescentes que han infringido la ley y entran al sistema de justicia penal. Se buscó como prioridad estratégica fortalecer las capacidades de las Procuradurías de Protección para NNA, ya que se acepta que no cuentan con los suficientes recursos y personal capacitado, por lo tanto se propusieron tres metas: 100% del personal capacitado en restitución y protección de derechos, mecanismo fiscal sostenible e incremento del personal especializado a la par del incremento presupuestal.

Para esas tres metas, se reportan nuevamente acciones dispersas en la capacitación en algunas procuradurías y sistemas DIF estatales, por ejemplo, sin que se refiera directamente en qué porcentaje se avanzó en la capacitación del personal de las procuradurías. Posteriormente se presentan análisis de costos y necesidades operativas de las procuradurías y propuestas para el mecanismo fiscal mencionado, es decir, ni pudo realizarse el mecanismo, ni se reporta el incremento del personal especializado con base en éste, lógicamente.

Adicionalmente, la estrategia buscó fortalecer la articulación de las instituciones de protección y restitución de derechos de NNA. Como meta, las instituciones relacionadas con el tema notificarían, atenderían y darían seguimiento a los casos de violación de derechos. En las acciones se reporta que se incrementaron las denuncias, se atendieron las solicitudes de intervención y se realizaron planes de restitución, sin que se diga en ningún momento cuántas se hicieron o alguna línea de base. Lo más rescatable fue la elaboración del dossier – ya mencionado y reportado en la estrategia cuatro– sobre las funciones de las procuradurías para ser difundido a futuro, además se formó un grupo de trabajo

para definir la ruta de atención a NNA víctimas y se inició la elaboración de un protocolo de atención. En realidad tampoco se pueden apreciar avances en los indicadores y metas de esta acción.

Básicamente lo mismo se repitió en las siguientes siete acciones relativas a identificación y canalización de víctimas en los Centros de Justicia para Mujeres (CJM), el Sector Salud, operadores de líneas de ayuda, Delegaciones Federales y el Instituto Nacional de Migración, en donde prácticamente se comenzaron los trabajos para elaborar manuales, mejorar normas oficiales o modificar leyes y reglamentos. Todo lo anterior reafirma que se trata del descubrimiento de una etapa fundacional pero sin resultados concretos. Llama la atención que la acción 22 para implementar mecanismos de atención y protección a NNA en escenarios de delincuencia organizada fue suspendida debido a la publicación de la Ley de Seguridad Interior en diciembre de 2017 porque les requería replantear los protocolos inicialmente propuestos (SIPINNA, 2018, p. 57), este era un tema urgente que debió replantearse pero no abandonarse.

VII.- Educación y aptitudes para la vida.

Esta estrategia simplemente reportó la actividad de tres programas existentes de la SEP: Programa Nacional de Convivencia Escolar (PNCE)/SEP, Programa Construye T Desarrollo de habilidades socioemocionales y mejora de ambientes escolares en la educación media superior y Sistema de Alerta Temprana. Los dos primeros enfocados a la mejora de los ambientes escolares y las capacidades socioemocionales de NNA y el último a prevenir la deserción escolar. A pesar de que estas acciones son parte integral de los derechos de NNA, son programas que tienen muchos años aplicándose y que no parecen haber tenido modificaciones sustanciales salvo en el caso del primer programa en dónde se reporta que “Se revisó el enfoque de derechos humanos en todos los materiales del Programa y éstos fueron actualizados”, con ayuda de UNICEF.

Estrategias transversales.

Se establecieron tres estrategias transversales: datos e información, agenda de investigación y mecanismos de participación de NNA. En la primera se propuso como meta consolidar en 2018 los sistemas de información nacional y estatal, de los cuales se afirma que el Sistema Nacional de Información ya cuenta con 265 indicadores (25 en relación con la violencia) y que diez entidades federativas han instalado su sistema de información, sin embargo, no está claro si estos sistemas están dispuestos en Internet para la consulta del público en general o aún están en construcción. Sobre este transversal, UNICEF elaboró un estudio sobre informes de la APF que puedan aportar datos sobre violencia contra NNA y el INEGI comprometió el desarrollo de un inventario de los registros administrativos que contengan dicha violencia.

De la segunda se acepta que “no se ha logrado establecer una agenda de investigación en materia de niñez y adolescencia, centrada principalmente en el fenómeno de violencia” (SIPINNA, 2018, p. 72). En la tercera, se reportan algunas acciones de mecanismos de participación que no van más allá de consultas y foros para NNA, además de la creación de una Red Nacional de Adolescentes para que puedan “expresar sus opiniones y propuestas” (SIPINNA, 2018, p. 75), no obstante estas acciones se desarrollan en los primeros cinco escalones propuestos por Roger Hart (2005)⁶⁸ que denotan participaciones incipientes o insuficientes. Hay mucho trecho aún por recorrer para consolidar el EDH de NNA al más alto nivel.

Etapas siguientes

Como segunda etapa del PAM se eligieron tres estados para pilotar o replicar la experiencia del Plan nacional: Baja California Sur, Guerrero y Tamaulipas. UNICEF entregó en el primer semestre de 2018 borradores de los planes de acción estatales correspondientes, mismos que seguían en validación a la

⁶⁸ La escalera de participación de Hart comprende ocho escalones: manipulación (1), decoración (2), participación simbólica (3), información (4), consulta (5), iniciado por adultos pero NNA deciden (6), iniciado y dirigido por NNA (7), iniciado por NNA y compartido por personas adultas (8).

conclusión del informe. Su elaboración siguió la misma metodología que el nacional y, vistos los resultados de éste, se puede aventurar que tendrán que ser revisados a consciencia antes de ser puestos en marcha. Viendo el lado positivo, se reporta que hubo estados que se sumaron a la iniciativa y elaboraron sus planes de acción como Chiapas e incluso quienes lo aprobaron, como Veracruz, Oaxaca y Querétaro, apoyados en las guías de SE-SIPINNA, CNS y UNICEF.

Para la tercera etapa, el documento menciona que se elaborará “una Agenda de prioridades 2019-2030 en materia de combate a la violencia hacia niñas, niños y adolescentes en México” coordinada por UNICEF y la COMPREVNNA pero con la incorporación de todos los sectores involucrados y NNA. De dicha Agenda no se tiene conocimiento que se haya elaborado pero se encontró el documento “La Agenda de la Infancia y la Adolescencia 2019-2024” de UNICEF (2018), firmado por los candidatos presidenciales mexicanos en 2018, que básicamente contiene las siguientes líneas de acción: consolidar el SIPINNA a todos niveles; garantizar el desarrollo integral de NNA en la primera infancia; desarrollar e implementar una estrategia nacional integral para la erradicación de todas las formas de malnutrición infantil; poner fin a todas las formas de violencia contra NNA, así como asegurar la atención y restitución de derechos a víctimas de ésta; y, garantizar la protección y el acceso a derechos de NNA migrantes.

Conclusiones y retos

El informe concluye que la adhesión de México a la Alianza Global sirvió para poner de manifiesto el tema de la violencia contra NNA y comenzar los trabajos de política pública al respecto. Reconoce que el momento de la elaboración del Plan no coincidió con el momento adecuado de la planeación nacional al surgir al final del sexenio con lo cual careció de coordinación y de presupuesto suficiente. Se acepta igual que México como país pionero no contó con herramientas previamente desarrolladas⁶⁹ y ha sido uno de los laboratorios mundiales. Se reconoce que la coordinación entre las entidades públicas mexicanas de los tres

⁶⁹ Como el recientemente creado manual INSPIRE (OMS, 2018).

niveles y poderes es compleja y supone un gran reto, como también lo ha sido la incorporación de los actores de la sociedad civil en un esquema de gobernanza.

En este orden de ideas, se mira la necesidad de avanzar en mejores mecanismos de coordinación interinstitucional y la ejecución de políticas nacionales, así como también la mejora en la planeación para la implementación de las acciones y la sistematización de los datos e información generados en el transcurso. De igual manera se menciona la necesidad de trascender las voluntades políticas o, en su defecto, fortalecer las capacidades de gestión de los promotores de NNA, así como su mayor sensibilización y capacitación tanto en el sector público como el privado. De manera reiterada, se subraya la necesidad de mayores presupuestos.

IV.2.A.- Análisis del Informe de Avance y Resultados 2018 del Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2016-2018

Por razones de espacio, la revisión del PRONAPINNA deberá ser aún más breve que la del PAM-INSPIRE, además de que, en una mirada global, presenta las mismas falencias que éste. Se reportan a lo largo de sus objetivos y estrategias: acciones estatales, municipales y federales dispersas e incongruentes con los indicadores a los que deben abonar; indicadores endeble o mal elaborados; planeación y, por consecuencia, implementación deficiente; pocos resultados, algunos de ellos manipulados para simular logros; cúmulo de acciones en marcha desde hace años sin EDH; confusión de los enfoques y poblaciones objetivo (principalmente entre mujeres y NNA); y, duplicidad en reporte de acciones en estrategias distintas.

No obstante, también para PRONAPINNA en lo general pueden rescatarse la visibilización del tema y el impulso de actividades en los tres niveles de gobierno y los tres poderes para promover la garantía de los derechos de NNA. Se detecta, como en el PAM, una etapa fundacional de las políticas en donde deben construirse diagnósticos, lograr acuerdos y consensos, instituir políticas y mecanismos de colaboración, adecuar leyes, crear reglamentos, manuales, reglas

de operación, generar y sistematizar datos e información, idear mecanismos de inclusión de NNA y de OSC, entre otras cosas.

Para el gobierno federal la ejecución del PRONAPINNA fue un gran reto para la APF porque “implicó transitar de una visión adultocéntrica y sectorial a una visión de derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, articuladora e intersectorial”, reconoce que para construir este instrumento se careció de “información actualizada, oportuna, confiable y objetiva [...] así como de mecanismos para generarla” y para ejecutarlo “poca o nula coordinación de las dependencias y entidades de la APF”, pero que sin embargo se lograron avances en 88% de sus 207 líneas de acción y en 5 de sus 12 indicadores (SIPINNA, 2018, p. 4). La lectura es a todas luces triunfalista pero también incongruente, no es posible diseñar una política pública nacional sin información y menos ejecutarla sin coordinación interinstitucional, por lo tanto es difícil creer que se ha avanzado en casi 90 por ciento de las líneas de acción pero apenas se tiene avance en el 40 por ciento de los indicadores.

No obstante lo anterior, a diferencia del PAM, PRONAPINNA está sujeto a la evaluación del CONEVAL, institución que coincide de cierta manera con lo aquí señalado (en inclusive con lo señalado en las entrevistas) en el sentido de que desde el diseño el diagnóstico tuvo carencias y que no se comprendieron sus objetivos y alcances para los implementadores:

Aunque el documento diagnóstico presenta información sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes es aún un documento inconcluso ya que se identificó que las dependencias y demás actores involucrados no tienen claro el problema puntual que el PRONAPINNA busca atender, por lo que han comisionado trabajos orientados a conocer y comprender mejor la problemática respecto a temas particulares. (CONEVAL, 2019)

Al igual que en el PAM la simulación más evidente consistió en que la mayor parte de las acciones incluidas en el PRONAPINNA ya se ejecutaban muchos años antes de su planteamiento como los de la SEP o el Sector Salud,

que no obedecen a una estrategia de política pública nacional coordinada, sino más bien a un aguijoneo de planes, programas y acciones de distintos gobiernos, poderes y OSC que han convergido, muchas veces por fortuna, en el esfuerzo por cambiar el enfoque de estas políticas, lo cual tampoco es poca cosa.

Cabe mencionar que es lógico que haya programas que de suyo no cambian sustancialmente con el EDH, como los programas netamente asistenciales, sino más bien aquellos que representan una revolución o superación de los derechos anteriores a la CDN, la salud o la nutrición no son temas fácilmente ideologizables, por ejemplo, y que son derechos ya contemplados por las políticas públicas mexicanas desde hace décadas. Para avanzar a la ciudadanía se debe comenzar primero por satisfacer las necesidades básicas o garantizar condiciones humanas universales, pero sin dejar de mirar el horizonte de la realización plena de NNA en los ámbitos social, político, económico y cultural.

Aunado a lo anterior, en atención a los grupos vulnerables y a la no discriminación, también se incluyeron programas como los apoyos a las madres de familia, jornaleros agrícolas, población afrodecendiente y pueblos indígenas. Es decir, como en el PAM, cualquier programa que rosara a la población de NNA era susceptible de incluirse en el reporte de resultados del PRONAPINNA.

Al analizar los resultados de los indicadores de los objetivos se observaron algunas inconsistencias, como que los datos usados para las líneas de base fueron tomados arbitrariamente para mostrar el mayor avance posible, o están torpemente elaborados. Por ejemplo, el indicador de *Tasa de mortalidad de NNA* tuvo como meta para el 2018 la reducción a 9.03 con una línea de base del 10.21 en 2014 cuando la tasa del 2016 era de 9.85 y de 10.18 en 2015, alguna de éstas últimas debiera ser la línea de base de un programa que se implementó hasta el 2017. Lo mismo ocurre con la prevalencia de la desnutrición, peso para la edad (% de niños menores de 5 años), que toma de línea base un 2.8% de 2012, cuando

se dispone del preliminar de 3.9% del año 2016, la meta fue bajarlo al 2.2%⁷⁰. Por cierto, en ninguno de los dos indicadores se reporta el grado de avance o si se cumplió o no, y esto mismo se repite prácticamente en todos los objetivos.

Finalmente, se detectaron metas que con un poco de prospectiva en el diseño o la planeación se hubiera sabido que no podrían cumplirse o medirse y de todas maneras se plantearon; varias de las fichas de los indicadores no contienen las fuentes de verificación; algunos indicadores están mal hechos; y, hay fichas que se repiten en el reporte. No se ahonda más en la revisión por cuestiones de espacio, sin embargo se sugiere revisar la evaluación que hizo del PRONAPINA el CONEVAL (2019) y que se publicó apenas hace un par de meses.

⁷⁰ Probablemente quisieron incluir el dato más cercano al 2012 para emparejarlo con el Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018, sin embargo el PRONAPINNA debió hacer una planeación realista y no con miras a ser un parche del PND.

V.- COMENTARIOS FINALES Y CONCLUSIONES

Sin duda el recorrido que se ha hecho desde el Capítulo I con la revisión de la historia del surgimiento del concepto de NNA, las conceptualizaciones de la violencia y el EDH, pasando por sus imbricaciones con las políticas públicas, y luego de éstas con los procesos de cambio, pueden parecer disímbolas y extraviadas, pero no lo son, al menos en el encuadre de esta investigación. Por un lado, la dificultad que se presentó de integrar una investigación novedosa necesitaba de la incorporación de cada una de estas piezas para armar una propuesta de presentación de marco de conocimiento y análisis para comprender *las políticas públicas con EDH de prevención de la violencia contra NNA en México*, y por la otra el estudio de caso que se presenta a lo largo de los dos últimos capítulos también necesitaba de una reconstrucción histórica, la revisión de su planteamiento y sus resultados preliminares para su análisis (Ilustración 2).

Ilustración 2_Esquema general de análisis de la tesis.



Fuente: Elaboración propia

Cada uno de los conceptos y procesos presentados en los tres primeros capítulos, así como el estudio de caso fueron necesarios en la inteligencia de darle coherencia a la investigación. A reserva de haber cumplido o no con el propósito principal de la tesis, que siempre fue aportar a la discusión del tema que está en ciernes, y entendiendo que que gran parte del análisis se ha hecho ya a lo largo del capitulado, a continuación se rescatan los hallazgos más importantes.

Iniciamos describiendo que el desarrollo del concepto con el cual se ha objetivado a los NNA cambió a través de los siglos y aceleradamente en el que concluyó. Sin embargo, el debate acerca de ¿cómo son? ¿qué necesitan? ¿cómo atenderles? ¿cómo participan, en qué y para qué? no se ha finiquitado, no obstante tenemos buenas aproximaciones multidisciplinarias que pueden ser usadas sobre la base del consenso mundial en que para alcanzar el bienestar de NNA se debe utilizar el EDH, ya que éste les reconoce también su dignidad y los suma como sujetos activos a la sociedad.

Un punto de partida de esta base del EDH es que la disyuntiva sobre la capacidad de NNA para ejercer sus derechos subjetivos ya no debería estar sobre la mesa sino más bien dirigir las discusiones hacia las maneras en cómo se van a desarrollar acciones para incentivar, ejercitar y desarrollar esas capacidades para la inclusión y participación de éstos en la vida pública, con el horizonte en los escalones más altos de la escalera de Hart (2005).

Otro debate pendiente es el que debe darse en torno a la fundamentación de los derechos conforme al interés y la necesidad, que aún no se ha dado en nuestro país, dado que observamos que en las políticas persisten las justificaciones utilitaristas y adultocéntricas que subsumen el ISN a intereses de la mujer o de género o se diluyen y confunden con otras poblaciones prioritarias, por mencionar dos ejemplos revisados en esta investigación. Tal como se señaló en el capítulo uno, las motivaciones y fundamentos de las políticas para NNA deben fundarse en la mejor evidencia científica y los acuerdos éticos más sensatos, en donde –ojalá– se encuentren los mecanismos para que participen activamente ellos mismos en su construcción. El desarrollo de estos temas podrían aportar

también qué modelos de protección (liberacionista, perfeccionista o paternalista) y en qué medidas son adecuados para cada asunto que incumba a NNA.

Los especialistas en el tema, tanto los revisados en gabinete como los entrevistados, afirman que los derechos civiles transforman a NNA en sujetos de derechos (Larraín, 2011), sin embargo, aún se está debatiendo la manera de auspiciar la autonomía de los niños, sin definir en qué asuntos, a qué edades, en qué formas, si por sí mismos o por interpósita persona o en cuales circunstancias. No ha sido fácil, empero, se puede ser optimista en que el avance de la ciencia y las destrezas humanas alcanzarán nuevos horizontes del pensamiento en torno a la presunción de autonomía de las NNA. Un tema más para la dialéctica y las nuevas convenciones.

No obstante todas las aristas pendientes señaladas, debemos rescatar que atestiguamos ahora que las preocupaciones en torno a la infancia rondan los derechos civiles de NNA, lo cual nos pone de manifiesto que mucho se ha avanzado en la protección de la salud y la provisión de la educación de la niñez, sin negar que estos satisfactores aún no se cumplen a cabalidad en muchas latitudes del planeta. Hay que ser conscientes del avance, críticos en lo alcanzado y ambiciosos en los horizontes, por ello –se subraya– se debe proseguir en el mejoramiento de las políticas públicas con enfoque de derechos.

Las resistencias a la CDN, como se mencionó en el capítulo I, siempre han existido y lo mismo está pasando con la LGDNNA, sin embargo eso es lo que se busca, que se abra el debate y se lleguen a nuevos acuerdos. Fueron alrededor de cien años de esfuerzos para formular esta Convención que, por la experiencia histórica y la tendencia cíclica, probablemente tenga cambios y adiciones para ajustarse a los tiempos del s. XXI. Este podría ser el período de debate que enriquezca la próxima declaración de derechos.

En cuanto al término violencia, se reseñaron aquí múltiples concepciones y categorizaciones con el ánimo de exponer la complejidad que suponen sus intentos de definición, y dado que la estrategia INSPIRE está encaminada a enfrentar todas las formas de violencia contra NNA, se hizo necesario tener un

amplio panorama para analizar a cuáles de todas esas violencias se están enfocando los programas nacionales. Sobre esto volveremos más adelante al comentar el PRONAPINNA y el PAM.

Se encontró que el mecanismo principal de reproducción de la violencia es el cultural y hacia éste debe enfocar sus políticas públicas el Estado como garante de los derechos humanos y las libertades, oponiendo varias estrategias, enfáticamente las que promueven el cambio cultural. Al largo plazo, estas acciones son más rentables que los actos de coacción, sin omitir las intervenciones institucionales por fuerza cuando la violencia cause perjuicio a las víctimas o implique la comisión de delitos⁷¹. Desde los códigos comunicacionales (lenguaje o visual), en la socialización primaria (la familia) y la educación formal, se sabe que están las claves para inocular la transformación de la valoración de la violencia en nuestras sociedades. Sin embargo, se necesita de una concepción amplia de las violencias, no sólo entendida como el acto físico e imputable a una persona, sino comprendida como un fenómeno amplio y diverso que abarca las violencias indirectas, simbólicas, culturales y estructurales, así como las vulnerabilidades que propician la aparición de las primeras violencias.

En este sentido, el EDH en su principio de integralidad señala que la falta de un derecho afecta otros, y confluye con las investigaciones para la paz al identificar las violencias como obstáculos para la garantía de los derechos, pero además instala la responsabilidad en los Estados para garantizar los derechos de NNA. Los Estados, al igual que padres y tutores, deberían incrementar su imputabilidad en la responsabilidad de proveer bienes y servicios a este sector poblacional, como causante de violencia estructural, al menos por su omisión. La triada compuesta por la violencia, la vulnerabilidad y la violación de derechos humanos tiene una línea muy delgada y sobre esta línea podría ir el futuro debate para ampliar la garantía de los derechos de NNA y prevenir las violencias que sufren.

⁷¹ Por ejemplo, en las políticas de equidad e igualdad de género se promueve el lenguaje no sexista e incluyente pero también se promueven medidas de castigo a la violencia contra la mujer o los feminicidios, se ataja pues desde el lenguaje el cambio cultural y se previene y castiga materialmente la violencia física.

A pesar de que el enfoque de derechos parte del reconocimiento de la dignidad humana, en este caso de NNA, el fraseo en las legislaciones nacionales aún encuentra justificaciones utilitaristas que invisibilizan el ejercicio de sus derechos y de NNA como fin en sí mismos, aunado a que el ISN aún está ausente en legislaciones periféricas, por lo cual no podemos hablar de que el enfoque de derechos de NNA está inserto en las políticas mexicanas de atención y prevención de la violencia, al menos no en todas las leyes de los estados federados. La LGDNNA aportará mucho para la armonización de las leyes locales y la expedición de nuevos instrumentos legales y de política, aunque falten por discurrir los debates en torno a la forma de fundamentar las políticas en su favor de que hablamos párrafos atrás.

Para que este proceso se dé, al igual que lo sucedido con el impulso de las políticas públicas de género, las de NNA deben ser transversales, es decir, que deben atravesar todos los órdenes de gobierno y de justicia, pero materializados con presupuestos y estructuras que impulsen el cambio cultural y la mejora sustancial de las condiciones de vida de NNA así como su inclusión participativa en la colectividad. Los tres poderes tienen la responsabilidad y obligación de impulsar esta tarea, en tanto que las leyes y las decisiones públicas impactan la vida social y sus prácticas, como el imaginario colectivo y las condiciones materiales del desarrollo de los sujetos del derecho como son NNA.

En este orden de ideas, las políticas públicas son mandatos legales para los Estados y sus gobiernos, por lo tanto, México al suscribir la CDN, incluye la garantía del bienestar de NNA como una razón de la existencia de sus instituciones. Sin embargo no basta este cambio de perspectiva, también se requiere del fortalecimiento de las capacidades cognitivas, procedimentales y materiales por parte de gobiernos, padres de familia y todos aquellos implicados en su protección, como maestros o pediatras. Lo anterior también aplica a NNA que requieren conocer sus derechos, mecanismos de exigencia y desarrollo de capacidades para ejercerlos y defenderlos.

No obstante, la revisión de los casos de aplicación del EDH en las políticas públicas de NNA en algunas ciudades latinoamericanas –hecha en el capítulo II de esta investigación, así como de la revisión del caso mexicano–, indica que el incipiente conocimiento de la herramienta analítica complica el diseño e implementación de las acciones de gobierno en su favor. Particularmente, los indicadores y estándares internacionales con los cuales debe funcionar una política pública de derechos pueden dar luz de hacia dónde deben ir los esfuerzos, sin embargo éstos no fueron reflejados en los planteamientos del PAM ni del PRONAPINNA (capítulos III y IV), y se desconoce aún si están considerados para el instrumento *25 al 25*.

Por otro lado, el EDH contempla metas a largo plazo con enfoque integral y holístico, va más allá la atención de los síntomas y pretende lograr el cambio de consciencia, por ello se debe persistir en las estrategias de cambio cultural para la asimilación de los derechos humanos como piedra angular de la acción pública. Sin embargo, dada la situación de excepción que vive México en materia de violencia y crimen organizado también deben seguir las medidas focalizadas y de restitución de derechos para NNA afectados.

Se debe remarcar que el EDHPP tiene implicaciones que reafirman el rol del sujeto y el ciudadano en la sociedad, lo cual abona en la construcción de sociedades y gobiernos más democráticos. La legitimidad, la gobernanza y la gobernabilidad que da el gobierno por políticas se refuerzan con el fin último de la garantía de los derechos humanos. En suma, la implicación que puede tener la inclusión de NNA en la vida pública y la acción colectiva, no sólo para México sino para el mundo, debería representar la mayor revolución democrática, social, cultural e inclusive económica de los tiempos modernos, además de ser la profilaxis primigenia de casi todas las problemáticas sociales que aquejan a la sociedad, la formación de un nuevo mundo reside en el cuidado de nuestras personas desde temprana edad, asumiendo que todos fuimos, otros son y – metafóricamente– somos NNA.

Retomando los planteamientos iniciales del proyecto, uno de ellos fue que el gobierno mexicano sostenía que a partir de la LGDNNA se dispusieron políticas públicas novedosas como la instalación del SIPINNA, PRONAPINNA y PAM-INSPIRE, de manera integral y con enfoque de derechos. El hecho es que a lo largo del estudio de caso, tanto en las entrevistas como en el análisis de los programas, fue evidente que el cambio apenas alcanza la promulgación de leyes, reglamentos, expedición de manuales, construcción de análisis, mecanismos de participación de NNA, espacios de confluencia de entidades públicas, organismos civiles y privados, lo cual no es poco pero que sin embargo aún no llega a ser suficiente para comenzar a dar resultados para la garantía de los derechos de NNA pero sí para afirmar que el nivel discursivo y/o narrativo de las políticas está conforme a la CDN y la LGDNNA.

Se pudo observar que, si bien se ha profundizado en la comprensión del enfoque de derechos de NNA y hay un comienzo halagüeño para cimentar la política pública del sector, aún son endeblez éstos y corren el riesgo de perderse si los nuevos gobiernos no dan continuidad a estas políticas y si el sector de NNA, compuesto mayormente por OSC, no se reagrupa de manera programática y sinérgica.

Lo anterior para evitar que se esfumen los logros en la materia; alejar las prácticas de simulación que se pudieron observar en el PAM y el PRONAPINNA de las futuras políticas; e, incidir para una mayor participación de OSC y de NNA en el diagnóstico, diseño, implementación y evaluación de las políticas. Se deben redoblar esfuerzos porque los protagonistas de la política entrevistados coinciden en que este camino institucional, de políticas públicas y de enfoque de derechos planteados en el estado actual, son la vía adecuada para arrojar los resultados que se desean, sin embargo requiere trabajo, tiempo, y sobre todo, recursos humanos y presupuestales.

No obstante lo anterior, y más allá de lo fundacional y procedimental de la política, en la revisión de las entrevistas se constata que tanto la APF como la estructura del Estado, adolecen de problemas estructurales que para sortearlos,

implicaría superar vicios muy arraigados en el servicio público mexicano, como el compadrazgo, la simulación o el clientelismo, así como el replanteamiento del pacto federal para impulsar mejores políticas públicas, ya que las autonomías estatales y municipales –por ejemplo– complican la implementación de las estrategias nacionales. Todos estos obstáculos, exceden los planteamientos de las políticas y estrategias de prevención de la violencia y llevarán otro tanto más de tiempo y esfuerzos para allanarlos.

Por lo anterior, el EDH de NNA ha demorado mucho en permear las políticas públicas para el sector, ya que ni el EDH ni la CDN son nuevas en el mundo o en México, empero a nuestra nación le ha llevado casi treinta años comenzar a echar a andar un entramado legal e institucional que implemente políticas públicas acorde a aquellos. Sin embargo, esta reformulación está sucediendo –como afirman gobierno, academia y OSC– y debe guiar la política pública en los próximos años. Por cierto, no sólo hay que crear las nuevas instituciones y políticas sino también transformar las que ya se tenían, como el Sistema DIF, para que transiten de una visión asistencial a la integralidad/interdependencia de la garantía de los derechos.

Esto último, como parte de los objetivos de la investigación, fue lo que se desarrolló a lo largo del capitulado. Abundando en el tema, desde el estudio de caso, el ordenamiento, revisión y análisis del proceso de transformación de las políticas públicas de prevención de la violencia contra NNA antes y después de la LGDNNA (capítulos III y IV), así como del cambio de imagen de política hacia el EDH, principalmente del PAM-INSPIRE pero también del PRONAPINNA, se puede reiterar que sí existe un cambio palpable en la Ley y su Reglamento, que el SIPINNA, su secretaría ejecutiva y comisiones tienen efectivamente el EDH y están haciendo grandes esfuerzos por sentar las bases para la protección y restitución de derechos con las procuradurías estatales y los SIPINNA estatales y municipales, que se han abierto a la participación de las OSC en la política pública –aunque no en el nivel que se requeriría para una plena gobernanza– y que están buscando los medios para el fomento de la inclusión y participación de NNA –sin haberlo encontrado aún o hacerlo al más alto estándar–.

Siguiendo este orden de ideas, el cambio de imagen en la concepción de NNA para la formulación de las políticas públicas está dándose, sin embargo necesita mayor difusión entre los servidores públicos y una diseminación en los medios masivos de comunicación así como en los centros de socialización primaria –como la escuela– para que las políticas públicas venidas desde los tratados internacionales, las leyes nacionales, las instituciones públicas, planes y programas, puedan tener los mejores resultados posibles. Hasta ahora todo esto está contemplado en los programas –PRONAPINNA y PAM– revisados en esta investigación, sin embargo no han tenido éxito como política pública nacional sino como esfuerzos dispersos y de corto alcance diseminados por el vasto territorio de la República Mexicana.

Al reconstruir la historia reciente de la política pública de prevención de la violencia contra NNA en México (capítulos III y IV), se pudieron identificar algunos elementos de los enfoques de política pública revisados en el capítulo II. A grandes rasgos se puede concluir que el enfoque predominante es el de las coaliciones promotoras en tanto el avance en el sector –al decir de los entrevistados– ha sido impulsado mayormente por las organizaciones civiles que trabajan para NNA, muchas veces agrupados en colectivos, alianzas, frentes, tanques de pensamiento, desde Comexani y Redim en la década de los noventa, hasta el actual Frente por los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes o la Alianza MX, quienes apoyados en *lobbies* políticos y aprovechando las coyunturas que se presentan en el ánimo político y el estado nacional han logrado impulsar cambios en las políticas públicas como sucedió con la LGDNNA en el sexenio de Enrique Peña Nieto.

Este aprovechamiento de las coyunturas por hacedores de políticas está también en el tenor de las corrientes múltiples al asimilar a las coaliciones como un emprendedor más de políticas, junto a los legisladores y al ejecutivo federal que, además, encuentra otra coincidencia fortuita en el ámbito internacional con la emergencia de la Alianza Global y la estrategia INSPIRE que fueron acogidas por la COMPREVNNA para elaborar el PAM en una clara transferencia de políticas en el modo de difusión por emulación que, como dijimos en el capítulo II, se

diferencia del aprendizaje porque no atiende a los resultados sino a la legitimidad que puede proveer la moda o fama que pueda implantar esa política y que depende de la aceptación de la sociedad para su normalización. En todo caso hay una mezcla de al menos estos tres enfoques de política pública para explicar su proceso.

En suma, según lo visto en el proceso de construcción de la política, que contó con la participación de varios sectores gubernamentales, organizaciones civiles, organismos internacionales y NNA, se puede decir que cumplió con las características básicas para considerarse como de gobernanza y con el EDH. Se puede afirmar que las políticas actuales no son suficientes ni efectivas para reducir la incidencia de la violencia, las condiciones de vulnerabilidad de NNA, para garantizar sus derechos ni para restituirlos, y sin embargo se están sentando las bases para ello y se está en el sendero correcto. Del proceso de instrumentación, se evidenció ya en el capítulo IV que no existió un buen diagnóstico, ni la planeación adecuada, además de la carencia de tiempo y los recursos suficientes para obtener los resultados. Sin embargo, los programas lograron la visibilización nacional de las problemáticas de NNA y sus soluciones desde la política pública con EDH de NNA.

Luego de lo dicho hasta ahora, es pertinente mencionar y reflexionar sobre las opiniones que tuvieron los entrevistados acerca del estado político del sector de NNA y de sus perspectivas con miras a la prospectiva de la política pública. Primero, sobre el reacomodo de fuerzas a raíz de las nuevas políticas, no todos coincidieron en reconocer ganadores y perdedores. Unos mencionaron que es una etapa muy incipiente para poder verlo y que las victorias pírricas que se han dado han entregado poca ganancia tanto a las organizaciones como a los personajes de éstas que pudieron posicionarse dentro de puestos administrativos o en escalar de posiciones en sus organizaciones, aunque algunos de ellos cayeron en el descrédito por la molestia que causaron entre las redes y organizaciones estos protagonismos.

No obstante, la disputa de la agenda por la niñez pareciera no ser tan encarnizada por la marginalidad que tiene en términos presupuestales, programáticos y de renta política (Entrevista 4, Anexo 2), aunque esto pudiera cambiar en los próximos años si se mantiene la pugna por fortalecer las políticas públicas para el sector y las redes fortalecen sus nexos y capacidad de incidencia. En tal caso habría que comenzar a mirar la creciente politización de la agenda de niñez y las resistencias que se darían por la transferencia de presupuestos o de presencia política, por ejemplo del sistema DIF.

Del otro lado, se encuentran quienes por el contrario ven como uno de los principales beneficiarios al Sistema DIF en tanto que ellos lograron atrapar el manejo de los SIPINNA y con ello ser las primeras instituciones públicas que se verán beneficiadas con el cambio de enfoque (Entrevista 10, Anexo 2), es decir, a ellos serán a los primeros que deberán formar para transformar sus programas, lo cual aunado a su *expertise* de trabajo con NNA les podría dar una ventaja competitiva frente a otras instituciones, sin embargo, esto no quita que estructuralmente sea inadecuado que estén dirigiendo los sistemas de protección.

En este orden de ideas, se deberá derrumbar una de las costumbres políticas arraigadas en el país de nombrar a las primeras damas como las herederas de la política asistencial por antonomasia, ni el EDH de NNA ni el enfoque de género podrían sostener tal equívoco, pero no dudemos que algunos gobernadores perpetúen esta atribución consuetudinaria para conservar más cotos de poder. De cualquier manera, como bien señala un entrevistado, los políticos saben adaptarse bien a las nuevas circunstancias (Entrevista 6, Anexo 2), es decir, saben manejar el discurso y la retórica, cuando no la franca demagogia.

Por otro lado, las organizaciones y redes que se han beneficiado siguen siendo las más fuertes, así como algunos de sus personajes que han logrado capturar puestos directivos en organismos públicos como los SIPINNA, el DIF o las comisiones de derechos humanos, inclusive de los organismos internacionales –como UNICEF– y hacia otras organizaciones nacionales –como JUCONI–. Estas negociaciones políticas que se hicieron en estos intercambios han dejado un

resentimiento en las organizaciones más pequeñas que no han sido partícipes de los beneficios, lo cual también ha fracturado las redes en las cuales figuran varias docenas de organizaciones –de las cuales, por cierto, muy pocas ya lo hacen activamente– (Entrevista 11, Anexo 2).

Las organizaciones que no han sido beneficiadas e incluidas en las nuevas y viejas estructuras y programas de política para el sector de NNA (procuradurías, sistemas de protección, comisiones de derechos), más aquellas que no son autosuficientes –como las que cobran cuotas de recuperación por sus servicios y capacitaciones por ejemplo–, ven de manera preocupante, por un lado, la partida de algunos de sus aliados hacia el sector público o hacia otra coalición y, por otro, miran como el gobierno le cierra la puerta al fortalecimiento de las OSC en aras de la eliminación de intermediarios, las políticas de apoyos directos y el combate a la corrupción (Entrevista 12, Anexo 2). En ese sentido, hay un debilitamiento de su sostenibilidad, producto de los reacomodos en el sector y del cambio de gobierno federal, que puede poner en riesgo la institucionalidad del EDH en las políticas para el sector.

Desde una visión más de poder y de colocación de intereses, las organizaciones defensoras de los derechos humanos salen también fortalecidas dado que mientras más se hagan políticas con EDH, más tendrán actividad y rango de acción, lo cual robustece a uno de los sistemas ombudsperson (antes ombudsman) más grandes del mundo. De igual manera, al analizar la cantidad de políticas con un enfoque de prevención del delito en el PAM y PRONAPINNA, se mira que las instituciones de seguridad también pueden fortalecerse, apenas se reorganicen en el nuevo gobierno y redefinan su participación en estos programas.

Finalmente, sobre el fortalecimiento de la presencia de los organismos internacionales como UNICEF, World Vision y Save The Children, hay cuestionamientos en el sentido de si están empujando la transferencia de políticas con base en sus ofrecimientos de presupuesto y capacidad técnica para alcanzar objetivos y metas internacionales y no tanto por intereses nacionales (Entrevista 1, Anexo 2), lo cual no parece en ningún sentido ser tan grave sin embargo es una

postura de crítica que adoptan las redes que ahora están de ese lado del discurso, como la Redim que, fragmentada y reducida, ha perdido presencia frente a los organismos y organizaciones internacionales y frente a otras coaliciones, y como también lo hacen las OSC pequeñas que han quedado al margen del proceso.

Dejando de lado el enfoque de poder y del análisis de coyuntura, en un ejercicio de imaginación y de prospectiva, en base a lo que se ha reflexionado hasta el momento y lo vertido en las entrevistas, se percibe mucha incertidumbre con las acciones y posturas del nuevo gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) y su partido, Morena, no sólo hacia el sector de NNA sino de las organizaciones civiles en general y hacia los derechos humanos (Entrevista 12, Anexo 2). No obstante, AMLO está obligado por el compromiso de La Agenda por la Infancia y la Adolescencia 2019-2024 (UNICEF, 2018), firmado en campaña, a continuar y reforzar los esfuerzos de la política pública para NNA, incluida la de prevención de la violencia.

Por otro lado, de forma un tanto contradictoria, existe también un optimismo en que se está avanzando en las políticas públicas para el sector, en la visibilización y sensibilización sobre diferentes temáticas de NNA por gobiernos y organizaciones –de las cuales se acepta que necesitan profesionalización–, los espacios de diálogo y participación –que abonan a la gobernanza y a una nueva relación con el gobierno–. Lo cual también puede obedecer a los sesgos cognitivos de los entrevistados, dependiendo desde donde se hable, para las organizaciones internacionales grandes y el gobierno la visión es en positivo, mientras que en las opiniones de los entrevistados de las organizaciones pequeñas y redes debilitadas, las de oposición –las puestas del lado de la crítica– y la academia, la percepción es de mayor reserva, enojo e incluso temor.

En lo más concreto, a propósito de las políticas de prevención de la violencia y particularmente del PAM–INSPIRE se dice que ya han pasado las etapas de instalación de las estructuras y los instrumentos necesarios para llevar a cabo las políticas, además de haber sacado el aprendizaje de la implementación un tanto fallida del PAM con lo cual planean, gobierno, academia y sociedad civil

organizada como sector en conjunto, hacer un mejor planteamiento de las acciones, más concretas y especialmente diseñadas con EDH (Entrevista 4, Anexo 2). Hay que resaltar que en general se haya encontrado en los distintos actores entrevistados una visión y disposición de trabajo conjunto, suma de voluntades y corresponsabilidad.

No obstante lo anterior, existe una aparente contradicción señalada por los entrevistados entre la postura de desprecio que ha tomado AMLO hacia las OSC y la agenda de NNA y, por el otro lado, la disposición a la colaboración que suelen tomar los servidores públicos de todos los niveles, lo cual podría explicarse porque muchos de ellos vienen de las OSC, lo que muy seguramente mejora la empatía para el diálogo y el trabajo conjunto. Aunque, por supuesto, la voluntad política del más alto nivel de decisión, en consonancia con los subalternos y operativos, sería lo deseable.

Pero más allá de las problemáticas estructurales y técnicas del sector, de OSC y del gobierno, están las barreras culturales de la sociedad y de los servidores públicos que es lo que tendrá que sortearse en el mediano y largo plazos (Entrevista 4, Anexo 2). Se espera que cada vez más se multipliquen, diversifiquen e intensifiquen las políticas públicas con EDH y con perspectiva de NNA en las representaciones de los poderes del Estado que les atienden, de la misma manera que se espera de las organizaciones civiles y del cambio de consciencia colectiva.

En cuanto al futuro de las OSC y las redes o coaliciones se espera una reconfiguración de principios y objetivos estratégicos, una redefinición de identidad y de rumbo que permita dar coherencia y aglutinar a las distintas organizaciones que han ido logrando los espacios de participación, las leyes y políticas para NNA, se requiere de un tiempo de reflexión y reconstrucción de los lazos que se hubieran roto con estos procesos políticos para volver a darle fuerza al movimiento por los derechos de NNA desde la sociedad civil organizada, que siga logrando mayor incidencia pero también que conserve su hegemonía, de lo contrario, con la proliferación de las acciones y estructuras gubernamentales se podría incrementar

su fragmentación y, con un gobierno adverso, retroceder en la política de EDH para NNA.

Las coaliciones promotoras que han quedado fraccionadas y debilitadas requerirán, luego del reagrupamiento y la definición de una agenda programática para su fortalecimiento e incidencia, desafiar a la coalición ganadora (o integrársele) en esta nueva configuración de la política, en la que serían las organizaciones internacionales y sus agendas quienes presumiblemente dominarán al menos un par de lustros la política pública nacional de NNA, inclusive más si no hay tal desafío o evento disruptivo que cambie el curso, con lo cual se conforme un monopolio de políticas.

Cabe señalar que si bien México no es el país con el sistema político plural y en gobernanza por antonomasia, si existieron las condiciones históricas e institucionales (amén de los eventos fortuitos), para que las coaliciones y emprendedores pudieran plantear la política pública actual de NNA para la prevención de la violencia y promoción de sus derechos. Lo cual además puede estar desencadenando fenómenos nuevos en la configuración de los subgobiernos o pluralidades en los polos de poder.

Retomando esta idea, en el sector de NNA se está dando un fenómeno de mutación que va de las redes temáticas hacia las comunidades de políticas (usando los términos revisados en el PET del capítulo II), ya que poco a poco las coaliciones de pequeñas organizaciones y académicos se han ido vinculando con legisladores y con personajes del ejecutivo, cuando no se han convertido en gobierno mismo. El ensanchamiento progresivo del sector deberá ir abriendo oportunidades para la conformación de estas comunidades de políticas e inclusive triángulos de hierro, la disyuntiva para los pequeños actores, hay que insistir, es reagruparse o marginarse.

Tal vez no existan aún logros en los indicadores de bienestar social que sancionen como exitosa la actual política, sin embargo debemos rescatar que el emprendimiento de ésta ha traído al menos: la visibilización del tema en la sociedad, el impulso a las actividades en los tres niveles de gobierno, la

institucionalización de la política para NNA, la instalación de vías de diálogo con OSC, la iniciación de experiencias de participación de NNA en las políticas, el ensanchamiento del sector gubernamental en el tema y el inicio de la generación de datos y análisis pertinentes. Nada de esto es cosa menor y, como se ha señalado en múltiples ocasiones, el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas para NNA es el sendero correcto para lograr transformar las condiciones de vida de este sector poblacional.

Limitaciones y recomendaciones del tema

Como hemos mencionado, uno de los objetivos de esta investigación fue realizar un aporte a la discusión de los temas, así como un documento sintético y descriptivo de los elementos que confluyen en el mismo, lo cual se puede dar por realizado al presentar este documento, no obstante hay algunas acotaciones, limitaciones y recomendaciones finales que se considera pertinente señalar.

En primer lugar, se acepta que hay una posible disonancia entre capítulos e inclusive al interior de los mismos y es que, como se señaló, el tema particular que se abordó –enfoque de derechos humanos en prevención de violencia contra NNA en las políticas públicas en México- no tiene suficiente trabajo detrás que aportara un acervo de textos e investigaciones para dar cadencia a la narrativa y mayor solidez al trabajo.

Lo dicho en el párrafo anterior, se puede constatar al menos por tres hechos: en que la estrategia INSPIRE apenas se estaba pilotando en la recientemente creada COMPREVNNA y en el PAM se afirma que no existían referentes internacionales para realizar la política; en la estrategia transversal del PAM que tenía como meta realizar una agenda de investigación sobre NNA para la academia y no pudo llevarse a cabo; y, tanto en el PAM como en PRONAPINNA gran parte de las acciones fueron de análisis preliminar y de obtención de datos, inclusive aún no se tiene listo el Sistema Nacional de Información previsto en la LGDNNA.

En segundo lugar, dadas estas condiciones de facto, el trabajo estuvo acotado en gran parte a una labor descriptiva y de ordenamiento, tanto de los componentes teórico-conceptuales como de los sucesos históricos, los testimonios de los protagonistas y los resultados preliminares de los breves y recientes programas de política pública para la prevención de la violencia contra NNA.

Por lo anterior y con base en los hallazgos aquí presentados, se podrían recomendar al menos las siguientes líneas de investigación, desde la modestia de este trabajo recepcional, por supuesto:

- Imagen de NNA en la fundamentación de las políticas públicas. Construcción de las identidades de NNA en el imaginario social y en la hechura de políticas.
- Gobernanza y ciudadanía de NNA. Inclusión, participación, propuesta, interacción e incidencia de NNA en la vida pública y la acción colectiva.
- Fundamentos (jurídicos, antropológicos, biológicos, psicológicos) y modelos teóricos de atención a la niñez (liberacionistas, paternalistas, perfeccionistas, desde el sujeto).
- Conceptos de violencia, violación de derechos humanos y vulnerabilidades en relación con NNA. Su imputabilidad a las personas y los estados. Modelos de garantía.
- Política pública para NNA. Estudios de impacto y análisis comparados alrededor del mundo, recuperación de buenas prácticas y construcción de modelos.

Estas líneas de investigación fortalecerían los saberes del EDH y políticas públicas para NNA en la prevención de la violencia. Aunque la base que sustente y oriente estos análisis serán siempre los diagnósticos de las problemáticas nacionales más acuciantes, basados en los sistemas de recolección y análisis de datos. Esperamos que esta investigación sirva también para despertar algunas inquietudes para futuras investigaciones, si no por sus aciertos también por sus errores o carencias.

Bibliografía citada:

- Adams, P. y otros (1979). *Los derechos de los niños, hacia la liberación del niño*. Comp. Julián Hall, trad. De María Aurora Reyes Baroco, México: Extemporáneos, 2ª Edición.
- Arellano, D. y Blanco, F. (2013). *Políticas Públicas y Democracia*. México: Instituto Federal Electoral (INE), 1ª Edición.
- Bálsega, E. y Urquijo, S. (1979). *Sociología y violencia*. Bilbao: Mensajeros.
- Baumgartner, F. and Jones, B. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bernales, E. (2004). "Las políticas públicas desde la perspectiva de los derechos humanos". En *El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas* (93-109). Lima: Comisión Andina de Juristas.
- Blanchard, K. y Cheska, A (1986). *Antropología del deporte*. Barcelona: Bellaterra.
- Bojórquez, N. (2003). "Los derechos humanos comienzan desde la infancia". En *Prevención de la Violencia, Atención a Grupos Vulnerables y los Derechos Humanos. Los derechos de las mujeres y los niños*. Fascículo 2(120). México: CNDH.
- Camou, A. (2000). "Estudio introductorio". En *Los desafíos de la gobernabilidad* (pp. 9-58), México, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Canto, M. (2004). "La exigibilidad de los DESC en las políticas públicas: la experiencia de las organizaciones de la sociedad civil en México". En M. Canto (Coord.), *Las exigencias de la sociedad civil: la responsabilidad del Estado, derechos económicos, sociales y culturales* (pp. 253-273), Barcelona: Icaria y Antrazyt.

- Cárdenas, E. (2016). “La situación de la infancia y la adolescencia en México”. En *Temas selectos de vulnerabilidad y violencia contra NNA* (41-59). México: UNAM.
- Castellanos, R. (2010, Agosto). *Derechos de la infancia: pensar el futuro desde el presente*. Este País, 232, 38-39.
- Cairney, P. (2012). “The Advocacy Coalition Framework”. En *Understanding Public Policy. Teories and Issues*, Palgrave Macmillan, Reino Unido, capítulo 10, págs. 200-219.
- CNDH (2017). Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas, México.
- CNDH/IIS-UNAM (2018). Estudios sobre el cumplimiento de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la CNDH 2001-2017, Tomo I. México.
- Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993), *Declaración y programa de acción de Viena*, Viena, 14 al 25 de Junio.
- Dávila, P. (2008). “El largo camino de los derechos del niño, entre la exclusión y la protección”. En *La infancia en los siglos XIX y XX. Discursos e imágenes, espacios y prácticas*. México: Universidad Autónoma de Morelos.
- Domínguez, J. (2011). Ventanas de oportunidad y coaliciones de política pública: el caso del proyecto para un nuevo aeropuerto en la ciudad de México desde una perspectiva histórica. *Secuencia*, (79), 63-88.
- Dueñas, N. (2016). “Vulnerabilidad y violencia contra Niñas, Niños y Adolescentes: Marco teórico conceptual”. En *Vulnerabilidad y Violencia contra Niñas, Niños y Adolescentes: En el Marco Teórico Conceptual* (1-17). México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

- Duran, E. (2017). Derechos de niños y niñas: del discurso a la política local. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 15, 879-891.
- Espert, F. (1989). *Apertura y humanización institucional (Alternativas para menores de internados, orfanatos, reformatorios, cárceles juveniles y afines)*, Bogotá, UNICEF.
- Flores, L. y Ramos, J. (2014). Capacidad de gestión institucional desde el enfoque de los derechos de la niñez en Tijuana. *Región y Sociedad*, vol. XXVI, núm 60, 121-164.
- Fontaine, G. (2015). Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales, cognitivas e institucionales del cambio de políticas. *Íconos., Revista de Ciencias Sociales*. No. 53, Vol. 19.
- Fuentes, M., González Contró, M., Padrón Innamorato, M. y Tapia, E., (2015). Conocimientos, ideas y representaciones acerca de niños, adolescentes y jóvenes. ¿Cambio o continuidad? Encuesta Nacional de Niños, Adolescentes y Jóvenes. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp. 204.
- García, A. H. (2019). *¿Qué son las redes de asuntos?* Encrucijada Revista Electrónica Del Centro De Estudios En Administración Pública.
- García, E. (1994). *Derecho de la Infancia-adolescencia en América Latina: de la situación irregular a la protección integral*. Bogotá: Forum Pacis.
- Geidenmark, E. y Karlsson, L. Coords. (2002) *Programación de los derechos del niño, cómo aplicar un enfoque de derechos del niño en la programación*. Estocolmo, Suecia: Alianza Internacional Save the Children.
- González, N., Miranda, M., y Ramírez, D. (2016). Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes 2014 y su reglamento 2015. *Boletín mexicano de derecho comparado*, nueva serie, año XLIX, núm 146, 345-374.

- González Contró, M., Padrón Innamorato, M. y otros (2012). *Propuesta Teórico Metodológica para la Armonización Legislativa desde el Enfoque de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*. México: Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia e Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- González Contró, M. (2011). *Derechos humanos de los niños, una propuesta de fundamentación*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Grau, O. (2011). "Representaciones sociales de la infancia, discursos y prácticas". En *Políticas Públicas para la Infancia* (43-55). Santiago de Chile: Comisión Nacional Chilena de Cooperación con UNESCO.
- Guendel, L. (2002). Políticas Públicas y Derechos Humanos. *Revista de Ciencias Sociales*, vol. III, núm. 97, 105-125.
- Gülgönen, T. (2013). *El enfoque de derechos en las organizaciones no gubernamentales de protección de los derechos de los niños y de las niñas, perspectivas teóricas y ejemplo del Distrito Federal* (Tesis doctoral). Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Gutiérrez-Vega, I. y Acosta-Ayerbe, A. La violencia contra niños y niñas: un problema global de abordaje local, mediante la IAP. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud* 2013, 11 (Enero-Junio).
- Hart, R. (2005). *Comprensiones sobre ciudadanía*. Bogotá: Cooperativa Editorial Magisterio - Ministerio de Educación Nacional.
- Hecló, H. (1974). *Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance*. New Haven/Londres: Yale University Press.
- Herrera, J. (2012). *La reinención de los derechos humanos*. Sevilla: Atrapasueños.

- INEGI (2014). Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia (ECOPRED) 2014. Principales Resultados. México: INEGI.
- INEGI (2016). Estadística a propósito del día del niño; datos censales de NNA. México: INEGI.
- INSP/UNICEF (2015). Encuesta Nacional de Niñas, Niños y Mujeres en México 2015. México: INEGI.
- Jiménez Bautista, F. (2012). *Conocer para comprender la violencia: origen, causas y realidad*. UAEM, núm. 58, enero-abril, 13-52.
- Jiménez Benítez, W. (2007). *El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas*. Univ. Sergio Arboleda, 7 (12), 31-46.
- Jones, B. y Baumgartner, F. (2005). "How government processes information and prioritizes problems". En *The Politics of Attention. How Government Prioritizes Problems*. Forthcoming, University of Chicago Press, 1-109.
- Larraín, S. (2011). "De objeto de protección a sujeto de derecho". En *Políticas Públicas para la Infancia*, Editores Felipe Cousiño Donoso y Ana María Foxley Rioseco, 91-99. Santiago de Chile: Comisión Nacional Chilena de Cooperación con UNESCO.
- López, O. (1990). *Menor en situación extraordinaria. Acciones, logros y perspectiva a favor de los niños trabajadores y de la calle*. México: UNICEF.
- Morrillas, J. (2003). *Los sentidos de la violencia*. Universidad de Granada, págs. 222-247.
- Martínez del Campo y Keller, (1916) *El problema de la delincuencia*. Madrid, s.e., p. 15.
- Martínez Mendizábal, D. (2016). Enfoque de derechos y políticas públicas. El desafío de la atención a las familias mixtecas jornaleras en

León, Guanajuato. *Entreciencias: Diálogos en la Sociedad del Conocimiento*, 4 (11), 361-382.

- Martín, R. (2005). La importancia del marco de las coaliciones promotoras en el análisis de políticas públicas contemporáneo. *Gestión Y Análisis De Políticas Públicas*, Núm. 33-34, págs. 7-26.
- Mény, Y. y Thoenig, J. (1992), *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Merino, M. y Cejudo, G. (2010), *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de políticas públicas*. México: CIDE-FCE.
- Osorio, A. (2011). *La gubernamentalidad de la infancia en riesgo en México: 1977-2010* (Tesis doctoral). Flacso Sede México.
- Padrón Innamorato, M. y Román Reyes, P. (2013). Particularidades y complejidades del trabajo infantil: aspectos conceptuales y aproximación empírica a un fenómeno oculto con dimensiones diversas. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión*, XXI (Junio).
- Pautassi, L. y Nieves, M. (2011) Licencias para el cuidado infantil. Derecho de hijos, padres y madres, Desafíos. *Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, #14, Santiago de Chile, CEPAL y UNICEF.
- Pautassi, L. y Royo, L. (2012). *Enfoque de derechos en las políticas de infancia: indicadores para su medición*. Santiago de Chile, CEPAL y UNICEF, 64 pags.
- Pérez, L. (2004). *Seguimiento y evaluación de políticas públicas en perspectiva de derechos humanos: la experiencia de la Defensoría del Pueblo de Colombia, El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas*. Lima: Comisión Andina de Juristas
- Prats, J. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Instituciones y Desarrollo*, núm. 14-15, 239-269.

- Rodríguez, L. (1993). *Metodología participativa. Infancia callejera y programas de atención*. México: Roda Barnen-Fundación Latinoamericana de Consultores, A.C.
- Rosas, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura* (30): 119-134.
- Roth, A. N. (2014). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, D. C.: Aurora.
- Sabatier, Paul A. y Hank C. Jenkins-Smith (1999) "The Advocacy Coalition Framework. An Assessment". En Paul A. Sabatier (ed.) *Theories of the Policy Process*. Boulder, Colorado: Westview Press, 115-166.
- Sanabria, C. & Ravetllat, I. (2017). El enfoque de los derechos de la niñez y la adolescencia en las políticas públicas de salud. *Pediatría (Asunción)*, 44(1), 11-14.
- SEP (2017). Estadísticas oficiales sobre Educación 2017. SEP
- Shipan, C. y Volden, C. (2012). Policy Diffusion: Seven Lessons for Scholars and Practitioners. EEUU, *Public Administration Review*, Vol. 72, Iss. 6, 788–796.
- SIPINNA (2018). *Informe Final de la implementación del Plan de Acción de México 2017-2018*. Pedido mediante solicitud de información pública en la Plataforma Nacional de Transparencia.
- Touraine, Alain (1994). *Crítica de la Modernidad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- True, J., Jones, B. & Baumgartner. (2007). "Punctuated-Equilibrium Theory. Explaining Stability and Change in Public Policymaking". En *Theories of the Policy Process* (155-187). EEUU: Westview Press.
- Türk, D. (1990), *The new international economic order and the promotion of human rights* (E/CN.4/Sub2/1990/19), Naciones Unidas.

- Tuvilla, J. (2004). *Cultura de Paz, fundamentos y claves educativas*. Bilbao: Editorial Desclée.
- UNICEF (2005). *Excluidos e invisibles. Estado mundial de la infancia 2006*. Nueva York, UNICEF.
- UNICEF (2009). Estado Mundial de la Infancia Edición Especial, Conmemoración de los 20 años de la Convención de los Derechos del Niño, UNICEF.
- UNICEF México (2010). *Los derechos de la infancia y la adolescencia en México, Una agenda para el presente*. México: UNICEF.
- Vallenas, K. & Alza, C. (2004). Gobernabilidad, Desarrollo y Democracia. Un enfoque de derechos humanos en las políticas públicas. *Derecho & Sociedad*, núm. 22, 60-69.
- WHO (1996). *Global Consultation on Violence and Health. Violence: a public health priority*. Ginebra: WHO.
- Zahariadis, N. (2007). "The Multiple Stream Framework: Structure, Limitations, Prospects". En *Theories of The Policy Process*, Westview Press, EUA, pags. 62-92.
- Zahariadis, N. (1999). "Ambiguity, time, and multiple streams". En Paul A. Sabatier (ed.) *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press, pp. 73–93.

Recursos Electrónicos:

- Auditoría Superior de la Federación (2017). Septiembre 8, 2019, ASF. Recuperado de:
https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017b/Documentos/Auditorias/2017_0011_a.pdf
- CONAPRED (2011). Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2010. México, Secretaría de Gobernación. Recuperado de:
https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Enadis-2010-RG-Accss-002.pdf

- CONEVAL (2019). Evaluación del Programa Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (PRONAPINNA) 2016-2018. Septiembre 11, 2019, CONEVAL. Recuperado de:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/471004/Evaluacion_PRONAPINNA_2016_2018_x_CONEVAL.pdf
- CIDH (2015). Situación de los Derechos Humanos en México, CIDH, México. Recuperado de:
<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>
- Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, (2018). Noviembre 21, 2018, de Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Recuperado de:
<https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos>
- DOF (2013). ACUERDO por el que se crea la Comisión Intersecretarial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de Adolescentes Trabajadores en Edad Permitida en México. Octubre 17, 2018, de DOF. Recuperado de:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5302215&fecha=12/06/2013
- DOF. (2016). DECRETO Promulgatorio del Convenio 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo. Octubre 17, 2018, de DOF. Recuperado de:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5440508&fecha=08/06/2016
- Durán Strauch, E. (Sin fecha). Derechos del Niño: del discurso a la política local. Octubre 17, 2018, de Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud. Recuperado de:
<http://www.redalyc.org/pdf/773/77346456060.pdf>
- Gaceta del Senado. (2018). Punto de acuerdo por el que se exhorta a los Congresos locales a homologar sus códigos penales en materia del delito de pederastia con base en los artículos 209 bis y 209 ter del Código

Penal Federal. Octubre 17, 2018, de Gaceta del Senado. Recuperado de:
http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/81488

- HRBA Portal. (Sin fecha). UN Practitioners´ Portal on Human Rights Based Approches to Programming. Octubre 17, 2018, de HRBA Portal. Recuperado de: <http://hrbaportal.org/the-human-rights-based-approach-to-development-cooperation-towards-a-common-understanding-among-un-agencies#footer>
- Humaniom (Sin fecha). Declaración de los Derechos del Niño. Octubre 17, 2018, de Humaniom. Recuperado de: <https://www.humanium.org/es/declaracion-de-los-derechos-del-nino-texto-completo/>
- Instituto Nacional de Salud Pública y UNICEF (2016). Encuesta Nacional de Niñas, Niños y Mujeres 2015. Octubre 17, 2018, de Instituto Nacional de Salud Pública y UNICEF. Recuperado de: https://www.unicef.org/mexico/spanish/UNICEF_ENIM2015.pdf
- La Jornada. (Sin fecha). México, primer lugar en violencia y abuso infantil: OCDE. Octubre 17, 2018, de La Jornada. Recuperado de: <http://www.jornada.com.mx/ultimas/2018/07/23/mexico-primer-lugar-en-violencia-y-abuso-infantil-ocde-2832.html>
- OIT. (2015). México ratifica el Convenio 138 de la OIT sobre la edad mínima de admisión al empleo. Octubre 17, 2018, de OIT. Recuperado de: https://www.ilo.org/mexico/noticias/WCMS_359411/lang--es/index.htm
- ONU. (1989). Convención sobre los Derechos del Niño. Octubre 17, 2018, de ONU. Recuperado de: <http://www.un.org/es/events/childrenday/convention.shtml>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (Sin fecha). Declaración Universal de los Derechos Humanos. Octubre 17, 2018, de ONU. Recuperado de: <http://www.un.org/es/documents/udhr/law.shtml>

- Organización Mundial de la Salud (2018). Manual INSPIRE Medidas destinadas a implementar las siete estrategias para poner fin a la violencia contra los niños. Septiembre 11, 2019, OMS. Recuperado de:
<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/311034/9789243514093-spa.pdf>
- OPS. (Sin fecha). Informe mundial sobre la violencia y la salud. Octubre 17, 2018, de Organización Panamericana de la Salud. Recuperado de:
http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/112670/9275315884_spa.pdf;jsessionid=F794B67FC0D0FC6C46F28E3AAB3194BD?sequence=1
- OPS. (2017). INSPIRE, Siete estrategias para poner fin a la violencia contra los niños y las niñas. Octubre 17, 2018, de OPS. Recuperado de:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/253927/INSPIRE_Full_text_SPANISH.PDF
- Secretaría de Salud. (2018). 1961. Nace el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI), antecedente del DIF. 5 de marzo de 2019, de Secretaría de Salud. Recuperado de:
<https://www.gob.mx/salud/75aniversario/articulos/1961-nace-el-instituto-nacional-de-proteccion-a-la-infancia-inpi-antecedente-del-dif?state=published>
- Secretario General de las Naciones Unidas. (2006). Informe del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños de las Naciones Unidas. Octubre 17, 2018, de Asamblea General de las Naciones Unidas. Recuperado de:
https://www.unicef.org/violencestudy/reports/SG_violencestudy_sp.pdf
- SIPINNA. (2016). Objetivos Nacionales de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Octubre 17, 2018, de SIPINNA. Recuperado de:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/170210/Anexo_nico_25_al_25_-_SSO_SIPINNA.pdf
- SIPINNA (2017). Programa Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes 2016-2018. Marzo 18, SIPINNA. Recuperado de:

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/331413/PRONAPINNA -
.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/331413/PRONAPINNA_-_pdf)

- SIPINNA (2017-B). Plan de Acción México, Alianza Global para Poner Fin a Todas las Formas de Violencia contra Niñas, Niños y Adolescentes. México, Secretaría de Gobernación. Recuperado de:
[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/297032/PLAN DE ACCION DE MEXICO baja.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/297032/PLAN_DE_ACCION_DE_MEXICO_baja.pdf)
- SIPINNA (2018-B). Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2016-2018, Informe de Avance y Resultados 2018. Septiembre 11, 2019, SIPINNA. Recuperado de:
[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/442740/INFORME 2018 PRONAPINNA V 28.02.19 BAJA.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/442740/INFORME_2018_PRONAPINNA_V_28.02.19_BAJA.pdf)
- Sistema de Protección de Menores. (2013). Diario de a Bordo: Sábado 20 De Julio / La Primera Declaración de Los Derechos Del Niño: Ginebra 1924. Octubre 17, 2018, de Sistema de Protección de Menores. Recuperado de:
<http://sistemadeprotecciondemenores.org/wordpress/?p=378>
- SNDIF. (2018). Sistema Nacional DIF, institución rectora de la asistencia social en México. 5 de marzo de 2019, de Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Recuperado de:
<https://www.gob.mx/difnacional/articulos/sistema-nacional-dif-institucion-rectora-de-la-asistencia-social-en-mexico>
- UNFPA. (Sin fecha). El enfoque de los derechos humanos. Octubre 17, 2018, de Fondo de Población de las Naciones Unidas. Recuperado de:
<https://www.unfpa.org/es/el-enfoque-basado-en-los-derechos-humanos>
- UNICEF. (Sin fecha). La violencia contra los niños y niñas. Octubre 17, 2018, de UNICEF. Recuperado de:
https://www.unicef.org/spanish/protection/files/La_violencia_contra.pdf

- UNICEF México (2018) La agenda de la Infancia y la Adolescencia 2019-2024, Marzo 18, 2019, de UNICEF. Recuperado de:
[https://www.unicef.org/mexico/spanish/DT_PROCESO_ELECTORAL\(1\).pdf](https://www.unicef.org/mexico/spanish/DT_PROCESO_ELECTORAL(1).pdf)
- UNICEF/CONEVAL (2014). Pobreza y Derechos Sociales de niñas, niños y adolescentes 2014. Recuperado de:
<https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Estudio-Pobreza-Coneval-Unicef.pdf>

Listado de abreviaturas y acrónimos:

Alianza Global: Alianza Global para poner Fin a la Violencia contra Niñas, Niños y Adolescentes.

Alianza MX: Alianza por los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

AMLO: Andrés Manuel López Obrador.

APF: Administración Pública Federal.

Change: Change.org es una organización o corporación cuyo negocio se basa en la venta de publicidad en su propia plataforma, peticiones patrocinadas y *crowdfunding*.

CDHDF: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

CDN: Convención de los Derechos del Niño.

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CJM: Centro de Justicia para Mujeres.

CNDH: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

CNS: Comisión Nacional de Seguridad.

COMPREVNNA: Comisión para Poner Fin a Todas las Formas de Violencia contra las Niñas, Niños y Adolescentes.

CONAPO: Consejo Nacional de Población.

CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

COPOME: Coordinadora Popular de Madres Educadoras.

DDHH: Derechos humanos.

EDH: Enfoque de derechos.

EEUU: Estados Unidos.

FODA: Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, y Amenazas (análisis de).

Frente: Frente por los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Indesol: Instituto Nacional de Desarrollo Social.

INE: Instituto Nacional Electoral.

INFOSIPINNA: Sistema Nacional de Información de Niñas, Niños y Adolescentes.

MIR: Matriz de Indicadores para Resultados.

NNA: Niñas, niños y adolescentes.

NINI: Término usado para indicar a los NNA y jóvenes que están desocupados tanto de la escuela como el trabajo.

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

OMS: Organización Mundial de la Salud.

ONU: Organización de las Naciones Unidas.

PDN: Programación de los Derechos del Niño.

PND: Plan Nacional de Desarrollo.

PRONAPINNA: Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2016 - 2018 (PRONAPINNA)

Pro Niños: Fundación Pro Niños.

Redim: Red por los Derechos de la Infancia en México.

REDLAMYC: Red Latinoamericana y Caribeña por la Defensa de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes

REHILETE: Instituto de Investigación y Estudios Para la Atención de la Violencia hacia Niños, Niñas y Adolescentes.

Ririki: “Ririki Intervención Social” y “Acción Social Ririki” (dos figuras jurídicas).

SE-SIPINNA: Secretaría Ejecutiva del Sistema Integral de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes.

SEP: Secretaría de Educación Pública.

SIPINNA: Sistema Integral de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes.

SRE: Secretaría de Relaciones Exteriores.

STC: Save The Children.

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

4T: La llamada “4ª transformación” histórica del Estado mexicano por el presidente Andrés Manuel López Obrador.

25 al 25: 25 objetivos de México hacia el 2025 (política nacional).

Listado de ilustraciones y cuadros

- **Ilustraciones**

Ilustración 1_Tipología de los actos de violencia. 39

Ilustración 2_Esquema general de análisis de la tesis. 152

- **Cuadros**

Cuadro 1_Elementos comunes del MSF, ACF y PET 75

Cuadro 2_Dinámicas de las políticas públicas en el MSF, ACF y PET 77

Cuadro 3_Progresión de sucesos en favor de NNA en México y el Mundo. 93

Cuadro 4_Alineación de objetivos del PRONAPINNA con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. 102

Cuadro 5_Estrategias, enfoques y sectores según INSPIRE para prevenir y responder a la violencia contra NNA. 106

Cuadro 6_Lista de acciones que integran el Plan de Acción México. 108

Cuadro 7_Síntesis diagnóstica de problemáticas y violación de derechos de NNA en México. 112

Anexo 1.- Guía de entrevistas semi-estructuradas para informantes calificados

1. Presentación, objetivos y elección de informantes.

Hola, gracias por su tiempo para la entrevista. Mi nombre es Miguel Ángel, estoy haciendo una investigación como parte de mi tesis de maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, el tema es de políticas públicas con enfoque de derechos para NNA, particularmente en la prevención de la violencia. El objetivo de la entrevista es completar la información cualitativa recabada hasta ahora en gabinete, con la que puedan aportar los informantes calificados, usted fue elegido por su conocimiento y experiencia en el tema de NNA.

1.1. Estructura de la entrevista/Temas-ejes a tratar

La entrevista abordará cuatro ejes temáticos primordiales. El primero sobre la representación social o la imagen que acerca de NNA y sobre el enfoque de derechos. En seguida se aborda el eje de la violencia contra NNA. El tercer eje gira en torno a las políticas públicas dispuestas por el Estado mexicano para la atención de estas violencias y la promoción de los DDHH. Finalmente, el cuarto eje versará sobre el conocimiento sobre el proceso político que siguieron las transformaciones de la política pública en México en el tema de NNA y quienes han sido las comunidades políticas o actores que han impulsado los cambios, o cuáles las circunstancias externas que los han propiciado.

2. Información sobre la entrevista y el entrevistado

2.1. Lugar en donde se lleva a cabo la sesión: _____ Fecha: _____

Hora de inicio: _____ Hora de Término: _____

2.2. Nombre del entrevistado: _____ Edad: _____

Grado de estudios: _____ Institución: _____

Cargo _____ Tiempo en el cargo: _____

Breve descripción de las actividades del cargo: _____

Años trabajando con NNA o el tema de NNA _____

3. Eje 1: Representación social de NNA y enfoque de derechos.

3.1. Cuando piensa en la niñez, ¿cómo la define? **¿qué características diría que tiene la niñez actualmente?** ¿cree que han cambiado estas características? ¿usted cree que la representación social o imagen que usted tiene de NNA es compartida con la mayoría de la población (adulta)?

3.2.- A su manera de ver **¿cuál es la imagen que tienen los tomadores de decisiones y los profesionales de la atención, públicos y privados, acerca de la niñez?**, ¿Ud cree que esto tiene implicaciones sobre el trabajo que realizan? **¿de qué manera?** ¿por qué?

3.3. Desde su experiencia **¿Ud. cree que la forma en que se piensan las NNA a sí mismos coincide con la imagen que la población adulta tiene?**

3.4. Hablemos ahora de los derechos de NNA, **¿cómo ve Ud. la situación de los derechos humanos en general y de los referidos a NNA en particular?**

3.5.- ¿Ud. conoce o ha oído acerca del enfoque de derechos humanos? **Si Ud. tuviera que explicarle a alguien que es o como se define el enfoque de derechos humanos, en general ¿cómo lo haría? ¿qué elementos del enfoque diría que son fundamentales?** ¿qué destacaría del enfoque? De acuerdo a su conocimiento, **¿qué implica o que posibles impactos o consecuencias tiene asumir el enfoque de derechos humanos? ¿Cuál es su relevancia?** ¿Ud diría que es necesario asumir

este enfoque? ¿Por qué? De acuerdo a su conocimiento y/o experiencia, ¿es importante que las políticas públicas incorporen este enfoque? ¿Porque? Ahora, y de acuerdo a lo que Ud sabe, **¿cómo debería incorporarse este enfoque a la política pública?** ¿Cómo se debería hacer para asumir este enfoque desde la política pública? **¿Ud cree que en México se ha logrado incorporar el enfoque al diseño de las políticas?** **¿Cuáles considera que son o cuales han sido las limitaciones u obstáculos para su incorporación?**

4. Eje 2: La vulnerabilidad y la violencia contra NNA

4.1. En la literatura sobre el tema de violencia se afirma que ésta no es una realidad objetiva, sino que depende de la sociedad y la cultura en dónde se esté inmerso. Desde su experiencia ¿cree usted que es así?, **¿para usted que es la violencia?, ¿cómo piensa usted que las instituciones conceptualizan la violencia?**

4.2. Según la RAE vulnerable es “que puede ser herido o recibir lesión, física o moral”. Retomando lo que hemos hablado de quienes son los niños, el conocimiento y respeto de sus derechos y la idea de violencia, según su **apreciación ¿Considera que hoy los NNA son vulnerables a la violencia?**, Si considera que no ¿por qué?, si considera que sí **¿Qué tipo de vulnerabilidades y violencias les aquejan mayormente en México?**, **¿la sociedad, gobierno y NNA son conscientes de que se encuentran en situación de vulnerabilidad, que padecen violencia o que sus derechos son vulnerados por ello?**

4.3. Desde su conocimiento del tema **¿con que recursos cuentan NNA para afrontar las vulnerabilidades y violencias**, sean comunitarios, familiares, institucionales o de otro tipo?, **¿considera que son suficientes para hacer frente a la violencia a que se enfrentan?**

4.4.- Según su conocimiento y opinión **¿cuáles podrían ser las soluciones para prevenir la violencia y disminuir la vulnerabilidad hacia NNA?**, ¿cuáles cree que son los obstáculos y las oportunidades en el tema?

4.5.- En la literatura se vislumbra una **correlación directa entre las condiciones de vulnerabilidad en NNA, la violencia y la no garantía de sus derechos humanos**, desde su punto de vista y conocimiento ¿cree usted que es así o que son fenómenos distintos?

5. Eje 3: Políticas públicas para NNA en México

5.1. Los organismos internacionales y la literatura mencionaron por largo tiempo que en México había falta un abordaje de la violencia contra NNA con enfoque de derechos y políticas públicas. Desde su perspectiva ¿cree usted que esto es así?, ¿por qué? De igual manera, al interior del sector de atención a la niñez en México así como en el Comité de los Derechos del Niño se escucha que se están creando las bases para que este abordaje se haga realidad ¿cree usted que esto es así?, ¿por qué?, **¿qué características tiene para usted la política actual de atención de NNA, de promoción de derechos y prevención de la violencia?, ¿es adecuada y suficiente la política actual?**, ¿por qué?

5.2. Se considera importante saber el nivel de conocimiento de la política pública ¿Cuáles de los siguientes **instrumentos y políticas** conoce: LGDNNA, su Reglamento, al SIPINNA, PRONAPINNA, la COMPREVNNA y la estrategia INSPIRE/PAM?, **¿Qué opinión tiene al respecto de ellos, tanto del diseño como la implementación y sus resultados?**

5.3. Algunos autores latinoamericanos han encontrado inconsistencias entre el discurso del EDH en las políticas públicas para NNA y el diseño y la implementación de las mismas, básicamente simulación en el discurso e incapacidad institucional. Desde su experiencia y conocimiento **¿considera que en México existen las condiciones para que los instrumentos legales y de política pública para el sector den resultados?**, ¿por qué?

5.4. Una de las **consideraciones para el EDH de NNA** es la promoción de su **participación progresiva en las políticas públicas que les afectan**, en su opinión ¿Cree usted que es posible llevarlo a cabo? ¿Cree que lo están haciendo las políticas públicas mexicanas?, ¿Por qué? Otro asunto fundamental para el EDH de NNA es que se considere **el ISN en todo momento** ¿Conoce el concepto?, ¿Cree que se está aplicando en las políticas públicas en México?, ¿Por qué?

5.5. Una consideración política actual es que el EDH debe **promover que NNA se integren como ciudadanos y como sujetos sociales a la comunidad política y la sociedad**, de manera que puedan apoderarse de sus espacios y desarrollo, a su juicio ¿cree que esto sea posible?, ¿Por qué?, en caso afirmativo ¿podría decirnos alguna idea de cómo hacerlo?, ¿usted cree que ya se están llevando a cabo este tipo de políticas?

6. Eje 4: Proceso político en México y dinámica de cambio político.

6.1. De acuerdo con su formación y conocimiento **¿cómo visualiza el proceso histórico y estado actual de la política pública para NNA, particularmente de prevención y combate a la violencia?**

6.2. De acuerdo con su conocimiento del tema y experiencia **¿Quiénes fueron y son los actores preponderantes hacedores e impulsores de la política pública de NNA en México?**

6.3. **En la teoría contemporánea de política públicas hay tres enfoques** que predominan en el análisis del cambio de las mismas y que dan preminencia a una u otra explicación o vector causal, de acuerdo con su conocimiento **¿las nuevas condiciones de política pública hacia NNA son producto de** la acumulación incremental de modificaciones y conocimientos técnicos en los poderes, o de la colocación de saberes de las coaliciones promotoras y comunidades políticas, o de coincidencias aprovechadas por emprendedores de política en el sector?

De manera complementaria se dice que para cambios drásticos en políticas se necesitan shocks o crisis en el entorno nacional o internacional **¿considera usted que sucedieron estos shocks en México?**

Finalmente, existe también lo que se llama **transferencia de políticas** por diversas circunstancias ¿considera usted que ha habido importaciones voluntarias o imposiciones por parte de agentes extranjeros para esta política?

6.4. Las relaciones políticas son esencialmente relaciones de poder, por lo cual las ideas no son siempre desinteresadas o filantrópicas, en este sentido, desde su punto de vista **¿qué grupos o instituciones se han beneficiado con las recientes políticas aprobadas luego de la constitucionalización de los tratados y la LGDNNA?**, ¿cree que estos beneficiarios constituyen un monopolio de la política?, ¿por qué?, si su respuesta es sí, ¿estos monopolios permiten la acción pública?, ¿hay incentivos y condiciones políticas para que rivalicen con ese monopolio?

6.5. Para terminar, desde su punto de vista **¿Cuál cree que es el futuro de estas políticas públicas de NNA, del sector en su conjunto, de las instituciones gubernamentales y de las coaliciones promotoras/comunidades políticas?**

7. Comentarios finales, algo que quiera agregar.

8. Cierre y agradecimiento.

Anexo 2.- Versión Pública de Entrevistas (adjunto en CD)

Contenido

Anexo 2.- Versión Pública de Entrevistas	1
<u>Entrevista 1</u>	<u>1</u>
<u>Entrevista 2</u>	<u>27</u>
<u>Entrevista 3</u>	<u>47</u>
<u>Entrevista 4</u>	<u>68</u>
<u>Entrevista 5</u>	<u>81</u>
<u>Entrevista 6</u>	<u>107</u>
<u>Entrevista 7</u>	<u>125</u>
<u>Entrevista 8</u>	<u>144</u>
<u>Entrevista 9</u>	<u>158</u>
<u>Entrevista 10</u>	<u>175</u>
<u>Entrevista 11</u>	<u>198</u>
<u>Entrevista 12</u>	<u>229</u>

Anexo 2.- Versión Pública de Entrevistas

Entrevista 1

Masculino de 33 años, psicólogo con maestría en políticas públicas para NNA. Academia y sociedad civil.

Miguel: Eje 1.- ¿Cómo ves tú a los NNA, cómo crees que son vistos por otros adultos, por las instituciones y por ellos mismos?

Entrevistado 1: De manera personal los entiendo como sujetos, como personas, tienen distintos grados de desarrollo, entendimiento, de capacidades y pues depende mucho de los que quieran hacer y con quien lo quieran hacer ¿no? como se estructuran las relaciones, para mí en lo personal también son una fuente de aprendizaje, hay cosas que yo no alcanzo a ver por mi experiencia pero ellos sí y desde allí hay como un intercambio de saberes.

Yo creo que para los adultos en general está muy presente la idea de... Hay como una cosificación, como un asunto de pertenencia, estos son mis niños, mis hijos, mis sobrinos, mis alumnos, y hay como esta onda de, no sólo me pertenecen sino yo sé lo que es mejor para ellos y ellas y eso se expresa desde el lenguaje hasta en las forma en la cual interactúan ¿no? el tipo de cosas que les preguntan, las cosas que les permiten hacer.

¿Cómo se ven ellos y ellas? Yo creo que cada vez más los chavitos y las chavitas como aprendiendo que hay, que pueden participar, que pueden decir cosas, y que tienen derechos así como tal. A veces ni saben bien qué significan pero saben que los tienen, ni saben cuáles son pero saben que los tienen, luego creo que eso genera conflicto entre las personas adultas y niños y niñas porque no saben bien a qué se refieren unos y otros y empieza allí como un poco, como un comodín para hacer este intercambio de poder o de tareas. Creo que eso también está presente en cómo ven las instituciones a los niños y a las niñas, ha habido como un cambio en pensarlos como sujetos sin embargo no se les entiende como sujetos con características específicas, con necesidades muy particulares, entonces cuando, de por sí las instituciones en el trato con otras, con las personas adultas hay desigualdad y discriminación, si uno no habla español, si no tiene cierta edad, cierto conocimiento, es difícil que tengas acceso a los servicios del Estado, entonces las personas adultas que operan estos servicios no necesariamente piensan en todas las necesidades específicas que tienen que cumplir para que niños y niñas puedan acceder a esos servicios, entonces de pronto cuando dicen “ha sí nosotros seguimos la CDN”, “ahh órale, chingón ¿y tienen espacios específicos para que...?”, “no, pues los atendemos aquí mismo”, “ahh órale pues está bueno”..., y esteh, “¿tienen material específico para que puedan jugar, entretenerse, distraerse o bajar la tensión?”, “pues no, allí atrás en la oficina, en medio de todos los papeles allí los pasamos”... Entonces, como que sí hay una comprensión de que pueden participar y de que pueden ir avanzando, pero ¿cómo hacerlo y cómo hacer esta interacción como sujetos sociales, activos, titulares de derechos? Creo que ahí es difícil pasar del discurso a la práctica.

Miguel: Eje 1.- Sobre esto que me estás diciendo ¿qué implicaciones crees que tenga sobre el trabajo de las instituciones públicas que pueden realizar, al ver a NNA de esta manera o al tratarlos de esta manera?

Entrevistado 1: Mira desde el enfoque de derechos tendría que ver, uno de los principales elementos, creo que es crucial, es el tema de la participación ¿no? tal cual, ehh cada vez más los modelos de protección de los DDHH están poniendo el énfasis en que sean las personas las que participen en la elaboración de la política pública, desde este lugar del conocimiento situado, no es lo mismo quien hace la política pública desde un escritorio a quien vive todos los días situaciones determinadas para las cuales se legisla. En ese sentido, pensar en cómo las instituciones incorporan la voz y la participación de NNA para hacer leyes y programas que les impacten directamente es un reto, así fundamental. Creo que desde el EDH toca hacer esa actividad, pero en la práctica no se hace. Por ley tienen que participar ¿no? la LGDNNA dice que se les tiene que consultar en la elaboración de leyes o programas que les incumben, el SIPINNA ahora ha tenido algunos ejercicios con bastantes limitaciones. Eso debería ocurrir, a mi juicio, en todas las instituciones en donde participan, pero esa interacción no está presente, no es como que llegue el director y les diga a los chavitos de la primaria “bueno, vamos a tener la siguiente semana para trabajar sobre las políticas de participación en la escuela ¿no? esteh, cómo va a ser el código de vestimenta, cómo van a ser las evaluaciones, qué queremos trabajar” ¿no? o sea, esa forma de pensar y de concebir a la niñez y la adolescencia y la participación no está presente. Entonces aun cuando en el discurso pueda estar y digan las autoridades “sí, yo la CDN, la respetamos, no discriminamos a nadie, seguimos el EDH”, ¡ahí chingón! ¿Y tienen asambleas?, “¿Asambleas para qué?”..., vas por buen camino, ya están los documentos pero hay que pensar cómo aplicarlos, creo que allí hay un abismo importante en cómo se puede empezar a operar un enfoque de derechos, está en el discurso pero en la reflexión y en la práctica, muy difícil.

Miguel: Eje 1.- Me gustaría que me contaras cómo concibes tú en general la situación de los derechos humanos y de los referidos a NNA en México y un poco de lo que sabes del EDH.

Entrevistado 1: El EDH, a mi entender, sobre todo busca el reconocimiento de la dignidad de las personas y la gran ventaja o desventaja es que está orientado a evaluar y a sancionar al Estado, a las instituciones. Entonces es una forma en la cual se puede tener un diálogo una discusión con las instituciones públicas y desde allí mover. Eso genera como varias complicaciones porque hay varias personas que no entienden, incluso los mismos niños y niñas como usuarios de los servicios de pronto no entienden cómo es la mecánica de los DDHH y cómo es que la pueden utilizar, y eso yo creo que es un reto pues.

Miguel: ¿cómo es esa mecánica?

Entrevistado 1: Sí, o sea cuando los maestros dicen “no es que no les queremos enseñar o está difícil porque habla de esteh, con eso de que los niños tienen DDHH, dicen que los vamos a violentar nosotros ¿no?” entonces los niños comienzan a decir “no, no me puedes pegar porque tenemos DDHH” y bueno no es tan así, tienen DDHH pero es respecto de una autoridad educativa que en ese momento puede estar incumpliendo un derecho a la educación ¿no?, pero no tiene que ver con que lo calle o a lo mejor que lo maltrate otro derecho (sic) ¿no?, entonces ¿cómo se ejerce ese discurso? Que es más un tema institucional, es complicado entenderlo y practicarlo en una aula, solamente, porque es un espacio muy chiquito donde los DDHH ahí tienen como el espacio, el nivel de lo subjetivo, de lo discursivo, simbólico ¿no? o sea nomás en lo que se dice, que en realidad las estructuras institucionales, difícil que lleguen hasta allí.

Están *en la calle de la amargura* (los DDHH) la ONU lo ha estado diciendo. Algo que creo que hay que tener en claro es que no está puesto en el discurso oficial pero tenemos un contexto de guerra, entonces eso cambia fundamentalmente la aproximación a entender el enfoque de la aplicación de los DDHH, no es lo mismo una situación cotidiana a cuando estás en un contexto de guerra. Creo que eso también implica ehh, que cuando se elaboran las políticas públicas para atender la violencia hay allí un desfase entre lo que está sucediendo y cómo se están concibiendo. Hay protocolos específicos de la Convención que funcionan en contextos de guerra y que en este momento México no los utiliza porque no está

declarado oficialmente, sin embargo tiene cifras de decesos, de muertes, asesinatos de niños y niñas mayores que en Siria.

Entonces es preocupante que no haya una mención de la administración actual de una agenda, o sea, ¿qué temas se van a trabajar?, ¿qué se va a hacer?, ¿va a seguir funcionando el SIPINNA?, hasta ahora entendemos que sí funciona un poco, pero con los recortes que ha habido con la intención de cortar el otro gran instrumento de protección de derechos, que es el de derechos humanos de las mujeres, con ese así tambaleando pues este que está surgiendo apenas también hay mucha incertidumbre de como operar.

Miguel: ¿Qué es eso?, ¿es como de albergues?, ¿no?

Entrevistado 1: Está la ley general de acceso a las mujeres a una vida libre de violencia origina el sistema de atención y erradicación de la violencia contra las mujeres es un sistema grandote que está operando en todas las secretarías, este modelo me parece que es el que utilizaron para hacer la ley general de derechos de niños, niñas y adolescentes igual tiene un SIPINNA (sic) y tiene las Procuradurías de Protección, entonces como la estructura de este sistema es una voluntad de la administración, entonces si continua el sistema puede ir mejorando, aún y cuando está el esqueleto nada más aunque faltan un chingo de cosas para que funcione, pero si la administración dice: “pus hay que se quede o ahí tenemos la ley”, está bien pero no sesiona ni le da movimiento pus si no se buscan los indicadores, si no se busca avanzar hacia metas si no se hacen políticas o acciones estratégicas pues no hay protección o sea está en el discurso, está en la ley, esta bonito pero en la práctica no modifica nada la circunstancia y creo, de nuevo, hay que pensar que estamos en un contexto de guerra y entonces la políticas públicas están en otro lugar.

Eje 1.- Miguel: Y si consideras importante tú el enfoque derechos humanos, ¿qué tan importante es el enfoque? o ¿se puede atender a los niños sin tener ese enfoque?, ¿es importante que las políticas públicas lo tengan, que lo incorporen?

Entrevistado 1: Pues mira yo, es como una postura ética política, yo creo que sí, el caso contrario es un ejercicio vertical de la autoridad, el control. Mucho lo que plantea el enfoque de derechos y el enfoque de derechos de la niñez, tiene que ver con reducir esa desigualdad de poder y toma de decisiones, ¿qué significaba el paradigma de la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes? Que son los sujetos ese es el primero y fundamental, ¿qué significaría que no existiera este enfoque no se aplicara?, pues que entonces estos menores, para utilizar la diferencia incluso en el lenguaje, que son objetos receptores de políticas y acciones, entonces yo puedo tener un programa educativo con cierta tendencia, una política de nutrición, de trabajo de salud que pues en realidad no va a tomar en consideración a las personas si no va a servir para los intereses de la administración y ese contexto a mi juicio es bastante peligroso porque suena a régimen totalitario, entonces, me parece que el utilizar el enfoque de derechos necesariamente implica estar en una matriz democrática porque llama a reflexionar sobre la participación de todos los sujetos que integran a la sociedad incluidos estos que tienen una característica muy particular, sí pueden saber si les gusta algo o no, pero que tienen dificultades en transmitirlo, ¿no?, o en verbalizarlo, entonces incluso esas personas, esos sujetos tendrían que tener derecho a participar en las decisiones políticas, el tema es ¿cómo? Y ese es el gran reto o sea vemos como el enfoque de derechos...

Miguel: ¿cómo te imaginas tú que podría ser eso?

Entrevistado 1: Es *la pregunta de los 64*, exacto, yo creo que estamos en un momento donde todo es muy bonito, estamos pensando en cómo podría ser, los marcos internacionales, cuáles serían los principios epistemológicos o metodológicos, los principios metodológicos apenas creo que estamos empezando como sociedad y como organizaciones, como instituciones, a ver cómo hacerle dadas las características particulares de niños y niñas para irlo como aterrizando a lo que te interesa, ¿no?, cómo consultas y a quienes consultas y de qué forma sobre los temas de violencia. O sea qué les vas a preguntar a los niños y a las niñas de México, en qué parte de México, sobre qué tipo de violencia qué tanto, ¿les vas a preguntar sobre la violencia que viven o les vas a informar sobre el

proceso de violencia generalizada que hay?, ¿qué les vas a preguntar?, después de que les preguntas ¿qué haces con eso?, se queda como algo “que chido lo que dijeron los niños, ya les preguntamos, hicimos nuestra consulta”, pues ahora yo hago lo que quiero.

Entonces, el cómo poner estos principios del EDH de los niños, niñas y adolescentes en políticas públicas es un reto, creo que ahorita el SIPINNA está haciendo una labor muy interesante pero muy complicada, las formas de participación política históricamente han sido súper luchadas y ahí tienen que ver como esta historia de la lucha de los DDHH el reconocimiento de la participación, NNA van en la cola de ese proceso, entonces van sumándose al reconocimiento y a la forma en la que ha avanzado la sociedad para que participen estos sujetos que antes estaban excluidos. Creo que hay varios avances pero también hay mucha inercia institucional histórica que es complicado.

Eje 2.- Miguel: En la literatura se afirma que la violencia no es una realidad objetiva, sino que depende de la sociedad y de la cultura donde se desarrolla, ¿tú crees que esto es correcto? o para ti que es la violencia desde tu experiencia, o ¿tú como visualizas la violencia y cómo crees que las instituciones mexicanas conceptualicen la violencia en general y hacia los niños?

Entrevistado 1: Yo creo que la violencia, la definición pa´ mí, es un ejercicio desmedido de poder y eso puede estar en distintos campos. Me parece que si hay una dimensión subjetiva que cada quien puede entender o no, diferentes cosas y asumirla de manera agresiva, incluso violenta, y sí hay un proceso como subjetivo ahí pero me parece que sí hay cosas súper objetivas, como los moretones, como las amputaciones, como las violaciones, como la cantidad de veces que dan una puñalada, como si después de muertas o asesinadas las meten en tambo de ácido. Si hay cosas que son subjetivas, que por ser seres humanos esta esa dimensión ahí, pero sí creo que puede haber cosas objetivas en cuanto al ejercicio de la violencia, ese ejercicio desmedido de poder, entonces, el pensar en cuantas puñaladas... eso da como esa referencia a una dimensión pues si subjetiva

porque al final que le lleva a esa persona a acometer tantas veces pero también es objetiva en el sentido que es desmedida, o sea ya está muerta la persona y la siguen acuchillando.

En el caso de niños y niñas creo que también (que) este asunto de la violencia de qué es violencia y cómo se percibe es un tema filtrado por la cultura y subjetivo, si se les permite a los niños participar en la comida o no o tomar la decisión de con quién quieren pasar el fin de semana, en estos procesos de separación es lo que siempre ocurre es pus “di esto pa’ que nos den la pensión” entonces ahí hay un ejercicio de poder complicado que no necesariamente le atañe a las instituciones sino que también pasa.

¿Cómo definen las instituciones la violencia?, creo que ahí es un tema que tiene que ver si con los marcos institucionales que permiten y los marcos jurídicos que son, a bueno, aquí dice que esto es tal, a bueno, es violencia doméstica, es violencia física, emocional, tal, pero depende mucho también de las personas que están en ese momento como representantes del estado como autoridades y de la capacitación que tengan, a veces los jueces dicen “mira todas nuestras sentencias están con el enfoque de derechos de la niñez porque citamos a la CDN” del niño ahí, chingón, “a ver señor juez dígame usted, ¿usted le informó al niño o niña del proceso de lo que estaba sucediendo?, ¿se tomó tiempo en hacerlo?”, “No, pues no”, “eso pasa cuando toma su declaración usted lo hace en una ocasión, lo hace con ayuda del psicólogo o psicóloga, hace alguna definición”, “no pues normalmente lo que sale aquí yo le pido que no llore que esté tranquilo que me lo repita y ya”, ah bueno, “y después ¿le informa usted señor juez de lo que estaba ocurriendo?”, “no pues eso es una sentencia y eso le toca a la parte ejecutora”, ¿no?, bueno, “conoce usted la CDN pero no tiene ni idea de cómo aplicar el enfoque”. Entonces, el cómo entienden las instituciones también es una pregunta complicada porque pareciera que las instituciones... más bien las instituciones son conjuntos de personas que trabajan, pero no todas las personas tienen ni el mismo entendimiento de la normatividad ni los mismos valores o aceptación, o el mismo pensamiento, entonces a la hora de aplicar o intervenir en

un tema particular se ponen al menos esos tres factores en juego: el conocimiento que tienen de la normatividad, la valoración que tienen y su historia personal.

Entonces eso complica, bueno, le da un matiz muy particular a la implementación de políticas públicas relacionadas con violencia, y hay distintos tipos de violencia, hay unas que son más polémicas que otras ¿no?, el abandono dices “bueno pues sí”, el tema de los chavitos y tal, el tema de la violencia sexual con los adolescentes... y viene este debate en el que estábamos hace rato, si de por sí es complicado pensar en la interrupción legal del embarazo con mujeres, pensarlo con niñas y adolescentes... y eso depende mucho de las personas que están como autoridades en ese momento y que le toca llegar a la escuela y ¿qué hace ahí la maestra como autoridad? ¿cómo recibe, cómo entiende el ejercicio de violencia? o llega al sector salud y ¿cómo reacciona la enfermera o el medico? pues regrésate a ver que lo tengas o le da la información, a bueno “mira los procesos de intervención son hasta las 12 semanas puedes decidir, tienes que traer a alguien que tome decisión pero lo puedes hacer tú” o llega al Ministerio Publico y entonces se hace el proceso de asesoría para que hagan la interrupción legal ahí mismo con un proceso de medicamento y se tome la denuncia, entonces mucha de la dimensión de los operadores, el conocimiento que tienen los operadores de los estándares internacionales es un factor importante. Entonces como le entienden las instituciones, tú les preguntas y tienen así sus definiciones de las leyes, esta chingón, si se lo saben, la aplicación es gûey, o sea, llega la morrita violada de 13 años y le dices que no le puedes dar interrupción porque no está el papá, no pues como.

Miguel: Eje 2.- Según la RAE ser vulnerable es que puedes ser herido o que puedes recibir una lesión física o moral, hasta donde hemos hablado ahorita de la violencia y desde tu conocimiento respecto a los derechos humanos ¿consideras que hay un grado de vulnerabilidad en los niños mexicanos frente a la violencia? Y ¿Cuáles son las vulnerabilidades más graves que puedan tener NNA en México o que padecen?

Entrevistado 1: Pues yo creo que las desigualdades brutales que hay en México hacen un factor de riesgo para que vivan violencia y puedes pensar distintos marcadores de desigualdad, la edad como muchos de ellos entre más chiquitos son más desigual y más difícil es y más posibilidades de que estén expuestos a violencia y luego vas cruzando entre los niños y niñas, el efecto ahí es distinto, las niñas sobre todo con fines de abuso sexual o tráfico de órganos, los niños tráfico de órganos y vínculos al crimen organizado, narcotráfico. Raza, etnia, ahí piénsale si están en la ciudad y es complicado a que tengan acceso estando en la ciudad, si están en la sierra huichola tantito más. Ehh, una que es así controversial, incluso de pensarlo, orientación, hay quienes dicen no pus niños y niñas ni siquiera saben si tienen identidad, se está formando, hay quienes dicen “no si hay procesos de niños y niñas que están con una identidad intermedia”, el desconocimiento de cómo tratar a ese niño o niña que llega a una institución de salud a pedir servicio los expone a la violencia, no es lo mismo esa violencia a la que van a recibir los niños y niñas que están viviendo en el Zócalo por ejemplo, ¿no?, entonces uno de los factores primordiales me parece es la pobreza entre menos recursos hay más exposición a violencia.

Miguel: ¿Y a la vulneración de sus derechos?, ¿no es lo mismo o sí es lo mismo?

Entrevistado 1: Depende de cómo defines violencia, lo puedes pensar en violencia institucional y entonces las políticas por ejemplo de acceso de niños y niñas para servicios de salud sexual pus no son suficientes para el volumen que hay y tampoco están puestos en horarios y lugares donde pueden llegar o donde se pueden necesitar, entonces, si lo piensas desde ese lugar como que la institución tiene que dar las condiciones necesarias y suficientes para que las personas puedan acceder al servicio y puedan tener garantizado ese derecho, pues sí, sí está vulnerable, si están teniendo una violencia institucional que a lo mejor no está pensada ni diseñada como tal pero que en la práctica impide que las niñas tengan acceso a los servicios de salud, entonces esta mirada del EDH lo que nos orienta es ver cuáles son las actividades que hacen las instituciones para dar esa cobertura al derecho de la mejor manera, en el más alto estándar, Entonces, cuando las instituciones no están haciendo cosas para llegar a ese

lugar por omisión, el mismo EDH nos habla de eso, la autoridad se está *haciendo guaje* en una responsabilidad que le toca y no importa si los haga o no lo haga está cometiendo una violación a los derechos humanos. El tema es que si nadie más sabe que es una omisión tampoco se puede exigir. Ahí hay temas complicados, es lo que te decía, a veces los mismos sujetos niños y niñas tampoco saben bien como ver y que sí pueden exigir, que no y en dónde.

Miguel: Eje 2.- Ok, Es un poquito la siguiente pregunta, ¿con qué recursos cuentan los NNA para afrontar esas vulnerabilidades?, ¿son suficientes para hacer frente a la violencia?

Entrevistado 1: Bueno, yo creo que pues siempre está la sociedad ahí puede estar de alguna de otra forma y están los clubes, entre más asociados estén a algún lado mayor protección. Es un factor de protección yo diría en contra de la violencia: si van a un club deportivo, si están en alguna organización no gubernamental, si están en una iglesia, incluso de pronto eso puede ser un factor de protección (para) cierto tipo de violencias (los) programas gubernamentales.

Si están en la escuela, uno de los mejores factores de protección es el acceso a la educación, y por eso empezó la convención, uno de los pilares fundamentales es la educación: si no sé qué tengo derechos no los puedo exigir, si no sé con quién puedo exigir los derechos aunque lo sepa pus... entonces, creo que de primera entrada la educación, y eso puede ser de manera formal en la escuela, con algunos programas que hagan, que tu busques ahorita los que hay en la radio son muy poquitos o casi nada, y después los padres creo también con los niños y niñas el factor de educarse entre ellos o de comunicarse saberes es bien importante.

Entonces, cuando hay violación de derechos humanos o cuando sufren alguna violencia muy directa, si están en compañía de alguna organización que tiene el EDH es mucho más probable que tenga garantizando una restitución más pronto, si no pus pueden andar rebotando con los sistemas institucionales y no siempre se les da atención. Entonces las OSC han funcionado como una forma de procuración al alcance, de la garantía y cobertura a derechos. Las instituciones

están, los mecanismos están, pero si no se llevan a los niños y si no se les da el acompañamiento es muy difícil que por sí mismos puedan acceder a ellos.

Eje 2.- Miguel: Además de estas redes, del poco conocimiento que tienen algunas personas que trabajan en las instituciones, de esta simulación discursiva, ¿qué otros obstáculos vez tu para poder prevenir la violencia o poder dar la garantía de los derechos?

Entrevistado 1: En cuanto a violencia yo creo que es un tema estructural complicado justo por eso que te mencionaba. Esas sociedades en las que vivimos donde no estamos en guerra pero sí estamos en guerra, esteh pues o sea, los chavitos ahorita tienen difícil –muchos- su permanencia en la educación, entonces ya hablamos de los factores principales de protección, el contexto que tenemos es empleos precarios para la mayoría de las personas, mucho más para los NNA, muchos de estos niños dicen bueno pa´ que voy a estudiar si o me matan o cuando llegue o termine no voy a tener chamba, y tienes el contexto del crimen organizado ahí dándole lana, incluso mucho más que a personas que tienen formación profesional, ¿cómo intervenir en esta realidad social? En donde se dice que estamos haciendo bien algunos temas de política para mitigar la violencia, cuando tenemos desapariciones, asesinatos, violaciones como los países en guerra, ahí hay algo que no cuadra muy bien.

Fuimos a dar unas capacitaciones durante el 2010 al 2013 para prevenir la violencia de género en la educación básica, y ahí era cuando empezaba a ponerse intenso el tema, llegábamos y los profes nos decían: “está chingón su programa, está bonito que nos hablen de resolución no violenta de conflictos o del diálogo, la negociación... (pero) cuando llegas a tu salón y esta el hijo del narcotraficante y bajita la mano te dice: mira, si no me pasas pues vienen sobre ti” entonces en ese contexto pensar como incidir en política pública para disminuir la violencia con el EDH, ¡uy! está complicado.

¿Qué dice el enfoque de derechos?: mira, para garantizar la participación les tienes que informar primero, les tienes que dar chance de que se junten entre ellos, que reflexionen, que generen un pensamiento, después les pones el tema

en el que van a participar, allí el ejercicio del derecho a la opinión y después les tienes que informar de que es lo que hiciste y estarles reportando, ¿cómo operar eso en un enfoque de violencia en un aula? A lo mejor con el *bullying*, violencia emocional, se les puede informar, se les hace intervención, se les pregunta, incluso se les pueden, ellos mismos pueden generar dinámicas o ejercicios dentro del salón del aula. Pero cuando salen y está operando todo este contexto de guerra afuera, ahí hay unos quiebres complicados. Ahora, cómo ese mismo enfoque, que se puede hacer fuera del aula, pensarlo de manera macro en la intervención de la violencia, ojo en el contexto de guerra tenemos protocolos, dos, que no podemos utilizar porque oficialmente no está reconocida.

Entonces bueno, no reconocemos eso, tenemos el contexto de crimen y de guerra, cómo hacemos algunas acciones para avanzar hacia ese modelo de participación, donde tienen que estar pensando y reflexionando y dando su opinión, de manera que funcione. Entonces ahí creo que hay unos retos muy complicados, si les puedes preguntar a los niños ¿qué fue lo que hicieron SIPINNA y CONAPINNA?, “¿tú crees que esto es violencia y cuáles crees que son los cuidados o buen trato?” o sea, como pensando una forma positiva de construir las relaciones y de generar consensos y tal. Sí, eso está padre, el enfoque de derechos va llevando hacia sociedades democráticas... (pero) el contexto que tenemos es el contexto de guerra, intentar trabajar esto sobre este lugar es un tema complicado.

Entonces, se van haciendo acciones, hay esfuerzos internacionales para incidir de manera estratégica en algunos países, México ha sido tomado como uno y en particular 4 estados ¿no?, quieren aterrizar una estrategia utilizando este enfoque de preguntarles, de ponerlos a que participen y de resolver una situación de crisis y de violencia de guerra en cuatro estados, donde todos los demás del país...

Miguel: ¿cuál es ésta?

Entrevistado 1: Es la INSPIRE.

Miguel: Son tres estados, ¿no?, Tamaulipas, Guerrero...

Entrevistado 1: El Edomex. Entonces ¿cómo le entras a esos tres lugares, quitando todo el contexto? esta padre, se está avanzando, nunca se había hecho, ¿cómo pensar en los niños en un contexto de violencia, en un contexto de guerra? vamos avanzando pero creo que es insuficiente. Bueno, me dices si funciona, bueno, quien sabe, es una apuesta. ¿No hacerlo para qué serviría?, bueno nomás los anulas y los quitas de la ecuación y sigues con la estrategia militar, eso te lleva a otro escenario de constitución social.

Eje 3.- Miguel: Los organismos internaciones estuvieron, desde que se aprobó la CDN, diciendo que en México hacía falta un el EDH en las políticas públicas de NNA y lo estuvieron repitiendo durante mucho tiempo. Hubieron muchos programas fallidos en el interior del sector, sin embargo, en algunas de las recomendaciones que hace el Comité está el reconocimiento de que esto está cambiando, al menos en los instrumentos que ha estado creando México, ya tú me lo has dicho, que sí, que de alguna manera hay una asimilación pero ¿de verdad crees que ya están bien hechos estos instrumentos o les falta o adolecen del algo?

Entrevistado 1: Yo creo que el instrumento como tal esta chingón, es como el instrumento idealizado y así puesto en la vitrina de Latinoamérica, todo Latinoamérica está volteando a ver el modelo mexicano de protección integral como una chingonería y sí, sí lo es, tiene una ley que lo que hace es dar la definición de protección, dice que los niños tienen que participar, los considera como sujetos titulares activos, que esto es como fundamental, el ponerlos como sujetos titulares activos modifica la comprensión de la aplicación de las políticas públicas porque significa “yo quiero que participen, ¿qué tengo que hacer para compensar esta desigualdad y ponerlos a participar con los demás desde sus diferencias?”, la ley tiene un organismo que se dedica hacer política pública y dice, ha bueno este organismo -el SIPINNA- va a sentar a todas las secretarías y a las instituciones primordiales para trabajar los temas, ah chingón. El DIF, sobre todo ahí hay temas complicados. Tiene además de este sistema, el INEGI –por ejemplo– dando estadísticas a nivel nacional, chingón ¿no?, vas a tener la perspectiva de todos los nombres y cómo se va moviendo la población, vas a

tener todos los números y el enfoque, o sea, políticas más enfocadas... (pero) cuando tú te acercas a ver los números, pues resulta que no están desagregados, las estimaciones que tenemos de embarazo adolescente llegan hasta los 15 años, de los 15 años pa' tras no sabemos qué pasa, ta chingón (ironiza), o sea tienes el concepto de que hay que tener una estructura institucional intersectorial para hacer de políticas públicas orientadas en tu tema, erradicación de la violencia, el pedo es que eso lo hiciste hace tres años y toda la historia de cómo se habían venido recolectando todos estos indicadores no están, no existen, bueno ya los están empezando a pensar, en las siguientes encuestas ya están considerando irse más abajo, hacer modificaciones, están empezando a hacer los cálculos, que eso antes no existía, se está moviendo, ¿funciona chingón ahorita?: no.

Hay muchas lagunas que no están cubiertas y que no necesariamente dependen del nivel central si no que cuando tú les pides (a) Jalisco, (o) Cuetzalan, que hagan un instrumento para recuperar esa información (dicen) "sí, nosotros sabemos del, utilizamos el enfoque de los derechos de la niñez", -"oiga y ¿pregunta a sus usuarios cuántos años tienen y cuál es la diferencia de edad con la pareja?", -"no", entonces va, ya tenemos esta estructura de elaboración de políticas públicas (que) además genera una institución que se dedica a gestionar - porque este es un tema intersectorial- y cuando pensamos en la protección integral estamos pensando que todos los derechos -en el enfoque de derechos- son interdependientes, irrenunciables, indivisibles, bla, entonces, si se vulnera un derecho muy seguramente hay otros varios que están vulnerados, entonces, si es por un asunto de violencia doméstica es probable que no esté yendo a la escuela o que no tenga salud. Entonces, la forma de hacer restitución es cuando te tomo, pero no nada más voy a ver ese tema, voy a restituir de manera integral todos tus derechos, ¿a quién le toca hacer eso?, a la procuraduría de protección.

Entonces, dentro del SIPINNA tienes a alguien en el más alto nivel, que es el presidente, como el que se encarga de gestionar el sistema. Entonces, tienes esta estructura tripartita: alguien que toma decisiones en un nivel más alto jerárquico, alguien que hace política pública y alguien que la opera. Ese modelo es único, o sea, en Latinoamérica se están peleando por tener esa forma institucional, eso

surgió hace, 2009, cuatro años, antes de eso estaba dentro del DIF y todo el tema de niños lo ponían... ¿cuál es el cambio?: NNA son sujetos titulares y tienen derecho a participar en distintos temas, bla; el otro es, hay un sistema de protección ya no nada más es el DIF, ¿cuál es el gran pedo que estamos teniendo?, está el SIPINNA a nivel federal y están los locales, en los locales el SIPINNA están dentro del DIF, entonces ahí ya valió, o sea como todo el tema el poder de gestión que tiene al estar dentro de SEGOB se pierde al estar en DIF.

Miguel: o sea ¿eso pasa cuando van a los estados o cómo?

Entrevistado 1: Ajá si tú vas a los estados y preguntas a ver ¿quién es el presidente del SIPINNA? “no, pues el titular o la titular del DIF”, y tiene que ser el gobernador y la procuraduría tiene que estar fuera del DIF, no puede ser esa institución porque el DIF está bajo de la Secretaría de Salud entonces, en ese nivel del organigrama, pues no le puede pedir a los jueces o a los magistrados o a la SEP que cumplan porque pus eso ¿no?... entonces, está súper chingón, la elaboración ¿no?, todo Latinoamérica está volteando a ver lo que está haciendo México, pero la implementación y la articulación a nivel federal con el local y el municipal ¡prrrt!

Miguel: falta pericia, ¿no?

Entrevistado 1: Conocimiento, es un modelo que está pensado para el EDH de las naciones unidas, cuando tú lo operas en Jalisco, en Colima, en Yucatán, en Guerrero, la banda no necesariamente tiene formación de eso y muchas veces de acuerdo a la lógica clientelar que tenemos, de cacicazgo, muchas veces llega el compadre la amiga “pásale, te toca ser procuradora” y “¿sabes algo de derechos humanos?”, -“no, yo vine aquí a aprender”, chingón ¿no?, o sea, neto toda Latinoamérica está mirando a México en el EDH de la niñez y en la implementación de la protección integral, ¿cómo se implementa?, ¿cómo haces para que todas tus autoridades sepan cómo operar eso?, no sólo es que leas la CDN y sepas que existen los derechos, no, sino esta visión de articular la relación entre el Estado y los sujetos NNA.

Eje 3.- Miguel: Y bueno ya de todas estas consideraciones, ¿no crees entonces que existan condiciones ahorita para llevar acabo el enfoque de derechos hacía las políticas públicas?

Entrevistado 1: A plenitud, al más alto estándar internacional, no, yo lo que veo y en mi experiencia es que operan como los dos sistemas. Está este paradigma minorista, esta concepción de que son menores y tal, todavía vas con los jueces -y más si te sales de la CDMX- y en las palabras, o sea, no lo es todo, digamos, y tan no lo que es todo que, aunque esté en el discurso y esté en la ley no se aplica. Sin embargo, el utilizar palabras distintas da como esta idea de esta reflexión. Entonces cuando tú escuchas a los juzgados hablar de “los menores”, uf “ahí van ¿no?”, o sea ya que sepan que exista la convención está chido (pero) les falta más reflexión. Entonces, conviven, está ahí el enfoque de niñez asomándose hay algunas personas, alguna -porque también (las) hay- autoridades, alguna jueza del sistema de justicia penal para adolescentes pensando en cómo tener una articulación de las ehh, cámara de gessel, con el juez y las personas que están demandando. O sea dispositivos distintos para garantizar un acceso a la justicia de NNA. Entonces hay personas que luchan mucho por garantizar que esto se instituya y está la inercia pensamiento de... y ahí se lucha con temas jerárquicos de inercias institucionales pero también con esta convención social de pensar a NNA como objetos, o sea yo porque le voy a decir al niño o la niña cuál es el proceso de una demanda si yo soy el que lo voy a llevar, ¿pa´ qué, pa´ qué le digo?, ese pensamiento de objetivar a los niños y niñas está presente de manera constante.

Eje 3.- Miguel: ¿Qué me podrías platicar del interés superior del niño (ISN)?, creo que ya está implícito en todo lo que me has dicho.

Entrevistado 1: algo que me ha quedado muy claro de trabajar con una colega abogada es que es el caso por caso. Entender el ISN como un principio jurídico, como un derecho y como una norma, o sea, cada caso en particular hay que aplicar todo este enfoque de derechos a ese caso particular de la mejor manera y eso es bien complicado. Lo mismo, llega un niño con papás divorciados y ¿cómo

se aplica el ISN a ese caso?, ¿al siguiente vas aplicar ese mismo (criterio)? pues sí vas a aplicar el ISN pero hay que revisar cómo va de acuerdo a ese caso en particular, ¿cuántas personas hay representantes de la procuraduría de protección en los juzgados? -si bien les va- una, ¿cuántas tendría que haber? pues una por cada caso, esta lógica es: una persona especializada que entiende cómo se aplica el EDH que va a gestionar la restitución integral para los derechos de ese niño o niña durante todo el proceso. Entonces, eso es un tema también de recursos, de recursos humanos que tengan al personal capacitado para que den la atención completa.

Miguel: también parece como un tema de la potestad, ¿no?, cuando me dices esto del papá y la mamá divorciado [...] ahí quizás debería imponérsele el estado ¿tú crees que se debería imponer el estado?

Entrevistado 1: El EDH piensa en los NNA como sujeto titular de derechos y desde el EDH está esta visión sobre el Estado y sus autoridades. Entonces, ahí hay una autoridad, una triada complicada: está pensando en papá y mamá como uno sólo, aunque después se pueden separar en intereses distintos; está el niño o la niña que también tienen intereses y cierto derecho a opinar; y, está el Estado. Entonces, en ese contexto en particular tienen que operar y mediar esos tres o esos cuatro porque a veces van en sentidos contrarios, y a veces éstos se están jalando para sus carretas sin pensar en el beneficio del niño o la niña. Entonces, ¿cómo tiene que operar el Estado? (pues) a través de sus representantes de la procuraduría de protección que van a decir: el ISN en este caso particular del niño o la niña (es que) le tengo que informar que está pasando, cuáles son las posibilidades que tiene el Estado para ofrecerle, cuáles son las cosas que están pidiendo y no dan, y qué es lo que quieres... y vemos que se puede conseguir de eso que quieres, porque no lo vas a decidir tú, lo va a decidir el juez que es la representación del Estado. Entonces, necesitas un proceso de una persona que lo está llevando, cuando tienes uno para un juzgado. Sí está avanzando (el enfoque) o sea convive, ya de entrada está la idea de tiene que estar esa persona que esté ahí, ahora, ¿eso es suficiente?, no, de ninguna manera.

Eje 3.- Miguel: El enfoque de derechos humanos trae implícito una consideración política de promoción de los NNA, con su integración como ciudadanos y sujetos a la comunidad política y a la sociedad, y eso implica una cuestión de apropiamiento de espacios y el desarrollo de sus capacidades ¿tú crees que esto sea posible y como puede lograrse? aunque sea de apoco y ¿en realidad esa política se está llevando a cabo?

Entrevistado 1: Yo creo que tu pregunta es muy grande, yo creo que hay espacios donde sí se logran, hay ciertas organizaciones donde están chambeando duro para generar esos espacios en determinados lugares. El SIPINNA está pensando y está trabajando de manera intensa con organizaciones internacionales para generar estos espacios de participación y articulación... por internet mandaron un sondeo, un cuestionario, y ¿quiénes van a contestar? quienes tengan acceso a internet, menos de la mitad de la población. Entonces, es lo que te digo, a mi forma de ver conviven los dos paradigmas y hay que lidiar con esa realidad, hay gente que sigue diciendo “yo pa’ que les voy a información (si) están tan en la mensa que no se vallan a convertir en delincuentes”, hay quien dice “no pues si hagamos procesos y *shalalalá*” y el *confeti* de la participación, pero cuando hay que cumplir con determinados plazos en la política pública, pus “conteste esto”... yo creo que estamos avanzando o sea el que haya estos espacios de discusión, el que esté en la ley, el que las instituciones internacionales le estén diciendo a México “vas bien pero te falta”, o sea yo creo que si hay esperanza pero el contexto es complicado y creo que hay que tenerlo muy presente para saber cómo y por dónde.

Eje 4.- Estamos cruzando el umbral de la hora de charla y cerraremos con el último eje de la entrevista que es sobre el proceso político en México, el proceso y la dinámica de cambio que ha llevado a cabo no sé qué tanto conozcas acerca del tema, en tu experiencia, si lo has revisado, supongo que sí [...] por lo que he revisado, Redim ha sido como unos de los principales promotores de los derechos, así lo he visto yo, además de UNICEF, Save The Children y otras organizaciones importantes [...] Me gustaría que me platicaras de este proceso ¿cómo estaba antes? algunos de

los sucesos importantes, si hubo algún grupo que a lo mejor aportaron estas cosas y después hubo este tipo de cambio ¿cómo has visto tú esta transformación de política pública en México?

Entrevistado 1: Pues mira, yo cuando empecé la maestría justo estaban publicando la ley general y ahí empecé a clavarme en el tema, después me entere que REDIM tuvo una participación muy importante en la gestión de la publicación de la ley, fue como una heeeee, hay como se llama esto, una petición, una propuesta preferente -no me acuerdo- este heee, de las dos que tiene la presidencia para que se avance en un tema. Entonces él (el presidente) mandó su propuesta y creo que tuvieron que terminarla en menos de cuatro meses, entonces la participación que tuvieron las organizaciones de la sociedad civil ahí y algunos académicos fue importante para realizar esta modificación, en el sentido de tener la protección integral. Lo que he visto después [...] es que hay como dos o tres actores principales ahí en sus espacios de poder e incidencia y no necesariamente siempre participan las organizaciones locales con las internacionales. Me parece que sí, REDIM ha hecho un trabajo más desde la ummmm, ay se me fue el nombre como el monitoreo ciudadano...

Miguel: ¿cómo contraloría social?

Entrevistado 1: Desde la contraloría social de la política pública y REDIM hacía una chamba que cuando surgió el SIPINNA pues la tomó el SIPINNA, pero que antes no se hacía, que era la sistematización de datos estadísticos de la población. Entonces mucho del reconocimiento que ha tenido REDIM es que vas a cualquier estado y les entregas un informe de *La Infancia Cuenta* donde vienen los datos estadísticos y es así como un descubrimiento porque esa información no está sistematizada. Entonces, era una chamba que hacían las organizaciones de la sociedad civil, que le tocaba al Estado pero que no hacía.

Entonces, con el surgimiento de la ley se ponen responsabilidades y el Estado está “empezando a”... entonces tiene cuatro años con la maquinaria institucional que esta organización venía realizando desde hace diez años, en ese sentido, la participación de la sociedad civil y de REDIM en este caso en particular ha sido

importante porque ha sido el monitoreo y el seguimiento con datos estadísticos, sobre todo así ha sido el dialogo con estos nuevos sistemas de protección de derechos humanos (que) consideran como muy importante la participación de la sociedad civil y –entonces-, dentro de estos organismos de elaboración y decisión de las políticas públicas, participan las organizaciones.

Entonces, el que estén ahí algunas organizaciones o personalidades que llevan tiempo trabajando el tema pues garantiza esta visión de la sociedad civil, más como desde el monitoreo y la contraloría que desde un lugar político. En la práctica eso también es un medio interesante porque hay intereses no solamente políticos sino de la agenda. Entonces, la banda que hace defensa de DDHH empieza a decir es como mi coto de poder.

Entonces, hubo un movimiento en México por la niñez que sentaron a todos los candidatos a que firmaran, esa fue de las pocas acciones que todas las organizaciones, internacionales como nacionales, y de distintos lugares, el Frente, REDIM, UNICEF, SAVE THE CHILDREN, participaron para aceptarlos, México MX o niñez MX algo así le pusieron, firmaron todos y firmó Andrés Manuel en su casa y total, la política -éste es el tema preocupante que te decía al principio-, o sea la administración actual, la posición que ha tomado respecto a los derechos humanos ha sido preocupante, en el contexto general ¿no?, está la creación de esta guardia nacional con tintes sumamente militares que hubo una lucha ahí para que los quitaran, al final terminó siendo mando civil pero con una militar retirada ¿no? y esta intención de quitar los sistema de protección de derecho de las mujeres, la ambigüedad en el tema (de) si iba a continuar o no va a continuar, al parecer no ha dicho que no va a continuar pero no hay presupuesto para que sigan los SIPINNAS entonces emmh, de nuevo, está chingón que se tenga, pero ¿cómo se va a operar? no hay de parte de la administración actual una disposición para tener dialogo respecto al tema de NNA, así en general como en la agenda, pero además, menos el dialogo de algo con ellas y ellos: Andrés Manuel López Obrador no se sienta con los niños y las niñas... es difícil. Entonces, de nuevo creo que este asunto que te decía del contexto de guerra también es un tema que está allí, la administración no reconoce que está pasando por ahí y la forma de

implementar políticas me parece que no está orientada... no se ve que tenga interés de abordar la agenda de niños y niñas.

Eje 4.- Miguel: (se explicaron brevemente los enfoques de política pública revisados en la tesis) ¿tú crees que alguno de estos procesos políticos, estos enfoques que te mencioné, se hayan dado en nuestro país?, ¿qué tan importantes han sido las coaliciones? Yo quiero entender que hizo que se cambiara la política o sea esa es en realidad la pregunta

Entrevistado 1: Yo creo que, mi visión particular es que todo el trabajo que se hizo con los derechos humanos de las mujeres ha sido como precursor de que haya llegado y de que haya pasado tan rápido... también si tu analizas las leyes estructuralmente son muy similares. Creo que esa experiencia previa ayudó a que fuera tan rápido el cambio, porque además fue una iniciativa preferente, en 6 meses lo tuvieron que sacar, eso habla de que había ya un trabajo muy importante realizado para que se concretara en tan poco tiempo. Creo también que es muy importante la participación de las coaliciones, si no hubiera estado la sociedad civil cuando se mandó la iniciativa preferente, hubiera pasado en otros términos -del paradigma minorista incluso-, si tu comparas el proyecto de la Ley si es sumamente diferente lo que mandaron a lo que salió.

Miguel: ¿qué cambios hay o cómo?, lo más importante.

Entrevistado 1: De entrada la estructura tripartita, esta que te comento de la Secretaría Ejecutiva, SIPINNA y de la Procuraduría de Protección, explícitamente que dice en el texto “niños y niñas son sujetos sociales titulares de derechos” eso así -ya llevamos como una hora platicando de esto- no sólo es nombrarlos si no lo que implica eso. Entonces, el que haya un consenso a nivel nacional de eso, bueno puede ser o más seguramente quienes estaban ahí no tenían ni la más remota idea de lo que estaban aprobando, “ah bueno, pónganle, si eso dice la Convención, suena bonito, está chido, ponle” ¿no?, eso va a tener un impacto y es como la ventana que están utilizando las organizaciones de la sociedad civil ahora para decir “no, momento, esto está aprobado, está aquí en la ley, ya dijimos que así va a ser el juego”.

Entonces, creo que eso también ha ido operando, que de pronto está chingón para el ámbito legislativo tomar los tratados internacionales y los estándares y ponerlos sin necesariamente saber que significa la implementación de todo eso, entonces ahí es cuando entran las organizaciones o las y los académicos a decir “esto es súper importante que se ponga” y ya es un problema legislativo. Me parece también que mucho del cambio ha sido de arriba hacia abajo de este lugar de lo jurídico porque tenemos más bien una concepción académica ilustrada de una élite que está intentando mover la política pública hacia allá pero que tenemos la tradición del país todo lo contrario, si tu vez en las estadísticas como está la distribución de embarazos, de enfermedades, de educación, tradicionalmente la cultura está jalando para otro lado.

Entonces, ¿qué ha operado ahí? como todo el proceso de derechos humanos que había, ya algunas organizaciones bastante fuertes y con formación, que cuando llegó el momento adecuado para participar se metieron y no dejaron que se echaran para atrás y que es un poco de lo que está ocurriendo ahora ante estas modificaciones para la política de derechos humanos. De donde si están bien los acuerdos, bien seguros todo el mundo, es de que es súper necesario que se mantengan el SIPINNA y la Procuradurías.

Eje 4.- Miguel: Pues ya casi terminando. ¿Quiénes crees que se han beneficiado con este tipo de cambio de políticas?, ¿hay algunos claros ganadores con la ley o algunas de sus partes?, ¿con SIPINNA, con plan de acción México, con INSPIRE?

Entrevistado 1: Mira, yo dije desde que fui a la reunión que se me hace muy extraño y un poco perverso que quien está a cargo de implementar la política INSPIRE y la alianza global... quien está encargado de operar eso es la comisión de defensa, cuando yo me sentaba en las mesas, era como “perdón pero no me cuadra”, no entiendo como si estamos hablando de un tema de protección, quienes tenían y quienes estaban gestionando todo lo de la Alianza Global era la secretaría nacional de defensa. Entonces, el tema es a ver, estás hablando de este tema esquizofrénico que te decía, estás intentando avanzar hacia protección

integral de derechos pero le das el tema de protección a la política de seguridad, en donde lo estás colocando, discursivamente me estás diciendo una cosa (pero) en la práctica cómo lo estás operando dice un chingo de cosas. Entonces, ¿quiénes se ven beneficiados?: seguridad. ¿Cómo le entras a prevenir todos estos temas? ahí hay como muchas lagunas.

¿Quiénes traen la lana?, organismos internacionales, llegó ONU con, ahora tienen spotlights se llama, también lana internacional, fondos internacionales para que operen política, unos pocos SAVE THE CHILDREN y UNICEF, entonces ahí hay temas como polémicos porque, a ver, si está el SIPINNA obedece a un interés de la Federación y se supone que tienen que generar un plan de protección integral para la federación y luego local, pero ahí llegan estos compas diciendo “¿cuánto quieren?, pero vamos a trabajar indicadores internacionales sobre reducción de violencia, violencia feminicida” entonces dice el gobierno, “chingón, acá tenemos lanita, tenemos esto, que operen”, y es como bueno está chingón, que bueno que avancen, pero ¿y los intereses de los otros 30 estados de la República? y ¿va a operar con la misma beca o qué dinero? Entonces, sí está operando, están avanzando en ciertas cosas, pero el tema de ¿se está haciendo una política de protección integral a nivel nacional o se están operacionalizando los intereses internacionales de un cierto tipo de programas? (se necesita) tener nada más claridad de qué pasa con eso. Está chido, vamos a ver respuesta a los capitales internacionales, intereses internacionales, pero este magno instrumento de defensa de los derechos humanos ¿está como de adorno o está funcionando solamente para atender esas partes que le interesan a los capitales internacionales y al dinero? ¿no?

Miguel: Si eso es algo que llaman en política *policy transfer*, pero esta modalidad es un poco distinta, es otra transferencia de política un poco más rarita, más velada, ¿por dinero o cual es el interés de México?), es lo que te digo, como que conviven, si llevaras al más alto estándar el mecanismo de protección dirías “sí, sí te acepto tu lana y la vamos a operar, y si no obtengo tus resultados ¡uy, qué pena! pero necesitamos atender al resto del país”, sí necesitamos que haya una política general para toda la República pero depende que quienes hagan la política

tengan el conocimiento, estén convencidos y tengan la información, (y) si no sesiona el SIPINNA...

Miguel: ¿Coincide esto que me estás diciendo con que en Plan de Acción México más de la tercera parte de las políticas van en torno a una política de seguridad?, ¿esas son las políticas que les piden estos cuates, internacionalmente?, porque yo al ver el INSPIRE y luego ver el plan de acción México, ya no me hace mucho sentido cómo lo bajaron.

Entrevistado 1: Es eso, los presupuestos internacionales están allá, los principios epistemológicos, y desde allá lo piden y lo operan en otro lugar, ¿cómo lo aterrizan y cuál es el interés? La visión sigue siendo pues “controlemos a la loca juventud, ponles políticas de seguridad, de contención”, ¿dónde está el tema de formar, el tema de reflexión, de participación? Entonces, sí está presente porque se están haciendo, o sea hay estos dimes y diretes, de si se hace una estructura institucional, de si hay una herramienta para hacer eso, pero siguen habiendo un chorro de problemas que se meten por todos lados. Yo creo que va siendo progresivo y sí está avanzando en general esta protección integral pero están todos estos intereses, que van desde lo político hasta lo económico... no es lo mismo el esfuerzo que le van a meter a las procuradurías en Guerrero a lo que van hacer ahora con el spotligh con Chihuahua, EDOMEX, Tapachula.

Eje 4.- Miguel: te voy a hacer esta pregunta en corto ¿hay rivalidad entre algunas coaliciones de defensa de derechos de NNA mexicanas? Y ya finalmente, me gustaría que me dijeras hacia a dónde va esto, ¿hacia dónde crees tú que puede ir?

Entrevistado 1: Ese es un tema de egos personales y de participación política en el movimiento, en la agenda se conocen desde hace varios años y tienen historia, eso impacta en las formas de colaboración y es rudo porque a veces sólo por pertenecer al otro bando ya prrrtt! es lo que te digo, y eso desarticula de pronto porque a veces por ese sólo hecho de estar sentado del otro lado de la mesa se siente así como...

Miguel: hay unos que se sientan en los dos por ejemplo World Visión entiendo que está en REDIM y está en el Frente, hay por ahí tres o cuatro organizaciones en ese caso.

Entrevistado 1: Pero también está la forma, ¿cuáles son las características? Esas son organizaciones internacionales que tienen presupuesto internacional que les da cierta (independencia), “cuando funciona participo y me junto, pero yo tengo mi línea de trabajo” (dicen).

Miguel: para finalizar, ¿quieres hacer un ejercicio de prospectiva de la política, algún comentario adicional o algo que se haya pasado?

Entrevistado 1: ¿Vas a preguntarle a los niños y a las niñas?

Miguel: Pues a menos que le pregunte a mi hija, ja-ja.

Entrevistado 1: Pues yo creo que pensando en el ajo y en lo que significa el tema, necesariamente, al menos una voz debes incluir, hay que pensar, cómo, de qué parte a lo mejor de la tesis, del proceso, pero yo creo que al final esto nos llama, la metodología, el enfoque de derechos, necesariamente nos obliga a mirar y escuchar de ese lado, entonces, creo que pensar en esos términos le da la vuelta a todo.

Miguel: Okay voy a hacer el intento por tener un par de entrevistas con NNA, gracias.

Entrevista 2

Masculino de 35 años, sociólogo, especialista en políticas públicas para NNA. Sociedad civil.

Miguel: Eje 1.- A tu forma de ver, cuando te menciono a la niñez ¿qué es lo que te viene a la mente, cómo los piensas, con qué características?

Entrevistado 2: Lo podría expresar en dos planos uno tendría que ser el ideal y otro el real ¿no? el que sucede, si nos movemos en el ámbito de lo ideal es un sujeto de derechos empoderado, como un actor de transformación, liderazgo en esta sociedad, que es primero titular de derechos y que tiene toda una política que lo protege, porque tiene, o sea está sujeto a una serie de consideraciones especiales por características muy particulares de que están en desarrollo... pero esto es importante resaltar estas condiciones especiales, necesidades especiales de protección no van en detrimento de la titularidad de sus derechos, porque eso es una confusión muy normal cuando se piensa a la niñez, y ya estamos pasando a lo real ¿no? se piensa una niñez que está en construcción, un sujeto que está en construcción y por ende no es tan titular completo de derechos, no hay nada más equivocado, desafortunadamente eso es lo que aún prevalece en muchos miembros de esta sociedad, muchos actores siguen considerando a un niño como parte de la propiedad de las familias, como un sujeto que está en construcción y por ende no es un sujeto acabado y por ende no tiene derechos y por ende lo podemos educar como se nos pegue la chingada gana jaja, entonces... y esto nos lleva a una situación muy complicada, como mencionaba de la realidad, lo que sucede con la niñez pues es alarmante, tenemos a más de la mitad de la niñez que están empobrecidos por el sistema económico que genera esta pobreza y que a estos sujetos, a estos individuos, que son como los más débiles son los más empobrecidos, por eso es que vemos que la población en condiciones de pobreza es mayor cuando haces la segregación de edad, los niños son más pobres que los adultos, cuando vemos pobreza extrema, los niños son más pobres extremos que los adultos ¿no? porque este sistema los empobrece más. Son educados con violencia, son 64% las NNA son sujetos de una educación con violencia, uno de cada cuatro niños son víctimas o son testigos de violencia o la han presenciado.

Vemos que la niñez vive en una, cuatro son asesinados diariamente... y podemos hacer todo el esquema de la situación de la niñez, los indicadores, o sea los niños que miden cómo está la niñez nos dicen que está muy mal.

Miguel: Eje 1.- ¿Tú crees que esta imagen que mencionas de los NNA influye en cómo se comporta no sólo la sociedad sino las políticas públicas hacia ese sector?

Entrevistado 2: Claro, por eso te mencionaba el tema de lo que dicen los niños, los que miden los indicadores de cómo están, pero hay otro que es importante tener en cuenta que es la epistemología de la niñez, en un sentido de biopoder, cómo se concibe a la niñez como alguien débil, en construcción, y eso establece unas lógicas de poder muy desiguales a la niñez, por eso ellos son empobrecidos, vulnerados, de una manera sistémica por su condición, por una lógica de poder muy desigual, muy patriarcal, muy vertical, que tenemos en esta sociedad, y eso se ve expresado en las políticas públicas en su ejecución, en su presupuestación, en su diseño, su conceptualización... y tristemente son un actor o sujetos sociales que son terriblemente utilizados, un instrumento a nivel discursivo muy usado, no hay gobierno sin importar su ideología que no los utilice en términos de explotación de imagen, en términos de decir, pero sin embargo son menospreciados, o sea la simulación de que decimos “el ISN está en el artículo 4º constitucional y todo” y lo que sucede en la política pública, en la presupuestación, no empata, y los discursos políticos y todos dicen “los niños, son nuestro futuro”, sin embargo no se les da importancia en el proceso de planeación nacional. Siguen siendo en el mejor de los casos... no he visto un político que a nivel electoral quiera capitalizar esto de que “a mira, estos son votantes en tantos años” porque importan tan poco que no son vistos ni siquiera como futuro electorado, ya después verán, están viendo en el aquí y ahora. O sea sí influye en la política pública.

Miguel: Eje 1.- Siguiendo es esto de la imagen de NNA ¿Crees que los niños se den cuenta, sean conscientes de estas maneras de verlos que tienen los

actores?, o ¿ellos también cómo se ven a sí mismos?, ¿coincide en cómo los ven los adultos?

Entrevistado 2: No soy el sujeto indicado para responderlo, yo creo que sí se dan cuenta, incluso replican estos comportamientos los niños, pero sí te recomendaría platicar con ellos, hacerles estas preguntas a ellos.

Miguel: Eje 1.- Vamos a pasar a la 2ª parte del 1er eje ¿cómo ves la situación general de los DDHH en México y en particular de NNA?

Entrevistado 2: Bueno, para parafrasear a un tipo que no coincido mucho con él pero en algunas cosas sí, esteh, si hay una situación de DDHH, hay una crisis... hay otro querido amigo que tú conoces, me gusta más parafrasearlo a él, “tenemos una crisis civilizatoria” y el enfoque de DDHH, el enfoque de estado de derecho asociado a esto está cruzando por una grave situación, se está vulnerando sistemáticamente... hay un *empuja y afloja* (sic) en temas de DDHH, hay grupos/poderes facticos que están vulnerando el goce de los DDHH, pero también hay un mal entendimiento del EDH hay una incapacidad que está vulnerando el acceso a esos derechos, el presidente municipal de Tijuana es un excelente ejemplo, el Bronco es otro, lo preocupante es que ya están habiendo expresiones como el presidente de EEUU, como el presidente de Brasil, varios, el de Austria, que están diciendo discurso violentadores del lenguaje de DDHH que (le) está ganando ¿no? y la gente, la sociedad, ya está celebrando mucho las ejecuciones extrajudiciales de las gentes en conflicto con la ley, eso de que si asesinan a un chavo asaltante y la gente aplaudiendo “qué bueno que los asesinen”, evidencia una crisis del Estado en la garantía de los DDHH, de promoción de DDHH esteh, y bueno, con los niños se agudiza más aún esta situación, yo creo que la encuesta de los mexicanos vistos por sí mismos levantada por la UNAM en 2016 hace un análisis muy interesante, le preguntan a los adultos “¿Los niños tienen derechos?”, 40% dicen que sí, otro rango similar al 60 dicen –para ponerlo en números absolutos- dicen “sí, pero los que yo les quiera dar” jajaja, los que yo le quiera entregar, entonces hay una tergiversación terrible del concepto de derechos.

Miguel: Y del concepto de la patria potestad, ¿no?

Entrevistado 2: Exactamente y todo este discurso que está muy generalizado y es muy preocupante que dicen “sí, los niños tienen derechos pero también obligaciones” o sea superditan (sic) el goce de un derecho a una obligación, tergiversando otra vez el tema de la niñez brutalmente, entonces aún más grave, más agudo, un dato alarmante es que en temas de prohibición del matrimonio infantil se hace una legislación, la LGDNNA establece que se debe prohibir el matrimonio infantil y un organismo autónomo de DDHH del estado de Aguascalientes promueve un recurso de inconstitucionalidad contra esa prohibición del matrimonio y hace una tergiversación jajaja brutal, qué tan grave debemos de estar para que un organismo autónomo de DDHH meta un recurso de inconstitucionalidad contra un instrumento de DDHH.

Miguel: Eje 1.- Esta crisis civilizatoria, también me decías que es una crisis del Estado ¿es así?, ¿a qué crees que se deba? ¿tienes una teoría, un supuesto?

Entrevistado 2: Tengo supuestos jajajaja, yo creo que ha habido sistemáticamente, y no es de ahora, yo creo que algunas teorías y algunas personas se aventuran a mencionar el hito histórico del 2001 como el gran cambio en la agenda civilizatoria que se transforma a raíz de los ataques terroristas y el discurso terrorista de EEUU que empieza a traer una disminución de derechos ¿no? de avances importantísimos que se habían dado, empiezan a perderse estas conquistas históricas en pro de la seguridad nacional, por el miedo al otro a los terroristas “pinches terroristas vienen a...”, una estigmatización del otro muy marcada a partir del 2001 en detrimento de la garantía de los DDHH que se ha permeado en lo educativo, en los medios primaba esta situación de “pinches árabes nos vienen a...” pinches otros ¿no?, en 2001 eran los árabes los que venían a terminar con el mundo, ahora son los mexicanos, nos tocó, y los mexicanos decimos “no, son los pinches hondureños” jajaja, entonces sí hay teorías muy interesantes que colocan al 2001 como una crisis de la humanidad, esta crisis civilizatoria.

Miguel: Eje 1.- Para terminar este eje, me gustaría que me comentaras, si tuvieras que explicarle a alguien qué es el EDH cómo se lo explicarías ¿qué características tiene, cuál es su relevancia, cómo se puede incorporar a una política pública?

Entrevistado 2: Mira que increíble pregunta, nunca había hecho reflexión al respecto, porque siempre dices “el enfoque de derechos pues son los derechos”, pero creo que es esa condición inalienable que tiene cada ser humano a ser tratado con dignidad, a ser tener acceso a oportunidades a tener acceso a las mínimas condiciones de arranque en tu vida para lograr hacer lo que a ti se te pegue tu regalada gana, para que tengas oportunidad de elegir un camino, de elegir ser profesionista o no... entonces son todo este sistema de protección de los seres humanos de este planeta y también los que viven fuera de él, jaja, los que viven en la estación espacial, jajaja son sujetos de derechos humanos para ejercer esta oportunidad de decidir sobre tu destino, sobre tu persona, sobre tu cuerpo y cuidando también, y eso es algo muy interesante del EDH, que también cuida la casa común, cuida los espacios de convivencia entre, si es una serie de convenciones sociales que nos llevan a una convivencia universalizada o sea el humano se va universalizando cada vez más, en el término del globo, hemos hecho una cultura más humanizada y los derechos humanos son las condiciones mínimas que debemos tener cada ser humano. En cuanto al enfoque de las políticas públicas, los derechos humanos, estas condiciones que tenemos todas y todos pues son universales, lo dice el enfoque, todo el mundo por el hecho de ser humano tienes estos derechos, afortunadamente, bueno, todavía no superamos todo el discurso pero ya nos hemos puesto de acuerdo que todos los homínidos bípedos jajaja sin importar su pigmentación jajaja, que tienen ciertas características del uso del lenguaje simbólico abstracto somos humanos, todavía no superamos la taxonomía, tristemente hay mucho racismo, pero ya sabemos qué es la humanidad, entonces todos estos que han sido categorizados como humanos tenemos estos derechos, son universales.

Son indivisibles, o sea lo que decíamos hace rato o sea “este derecho sí y este no”, no puedes, o sea son integrales e indivisibles, o cumples todos o el

incumplimiento de uno comienza a hacer caer otros y eso es muy grave. Son irrenunciables, yo no puedo renunciar a mis derechos humanos. Y son intransferibles, todos tenemos exactamente los mismos derechos y tú Miguel no puedes renunciar a uno de tus derechos para dármelo a mí. Y son progresivos, eso también es importante, de acuerdo con la situación vamos, o sea la situación de la niñez ahora no es la misma que hace 75 años, seguramente había otras situaciones y hemos ido ganando derechos como el acceso al agua, por esta situación del cambio climático debemos garantizar que como sociedad y sobre todos los Estados y gobiernos nos pongamos de acuerdo en cómo garantizamos que la gente tenga estos derechos.

Miguel: Eje 2.- Vamos a pasar al eje de vulnerabilidad y violencia aunque algunas cosas ya me las dijiste, en la literatura se afirma que la violencia no es una realidad objetiva sino que se construye dependiendo la sociedad y la cultura en la que se dé ¿tú crees que esto es así?, ¿qué es para ti la violencia?, ¿y cómo crees que conceptualizan la violencia las autoridades?

Entrevistado 2: Hay tres discursos por lo menos ¿no? por lo menos, el filosófico de ¿qué es la violencia? de la relatividad de la violencia dependiendo las cuestiones culturales o inherentes de determinados grupos. Un discurso muy salubrista, la definición de la OMS es la más cómoda “es todo lo que afecta un estado de salud, ya sea físico, ta-ta-ta, provocado por otra situación, otro agente” ¿no? Y luego está lo que sucede... el EDH te da la solución y la CDN es muy clara y me encanta: ningún derecho va a estar supeditado a ninguna situación cultural, o sea por más tradición que sea la mutilación genital femenina es violentadora de derechos, y está muy bien yo soy de formación antropóloga, yo podría decir que el relativismo que se queda siempre en esta idea romántica de “hay los pueblos buenos”, noo, hacen chingaderas, violan derechos, hay que tener el mínimo, por eso me gusta mucho el lenguaje de derechos que es el mínimo básico, esta discusión filosófica -desde mi punto de vista- no debería tener lugar, si estamos en EDH, porque el hecho es que tenemos una niñez violentada que está siendo educada en una lógica de poder desigual ya sea física, psicológica, a gritos o a chingadazos. Ayer me estaban contando de una escuela de unos niños en

Chihuahua que trabaja con niños autistas y que tienen su cuarto de pensar y que cuando tienen una crisis los niños los meten a ese pinche cuarto que es un cuarto blanco tapeado, sin ventilación y les ponen un estrobo para que piensen eso es una forma de -yo les decía ayer a los chicos que me estaban contando- para mí esa es una forma que tipifica como tortura, cumple todos los elementos de privación de la libertad, de consecuencias físicas terribles y está metido en una lógica de poder muy desigual que hace... ¿qué hija de la chingada o que hijo de la chingada pensó que era viable educar a un niño autista, que tiene una condición especial mental, con tortura? y discúlpame ahí no puede haber relativismo, ahí no puede haber “hay no es que quizás”, ¡no, es tortura! y es una forma de violencia terrible que va a tener implicaciones.

¿Cómo lo tenemos? (el problema de la violencia) que según yo, sí lo debemos de tomar como un asunto de salud pública, que sucede, que tiene consecuencias y que nos cuesta muy caro como sociedad, nos sale carísimo, las expresiones de la violencia hacia la niñez genera malos hábitos en el individuo que ha sido violentado, ese mal hábito si es alimentario seguramente va a derivar en diabetes... va a replicar (la violencia) ya está comprobado que va a replicar estos comportamientos, me gusta el enfoque epidemiológico de que la violencia que se da en un lugar se propaga y tiene determinantes sociales, determinantes estructurales, culturales, de educación. Entonces creo que ese es el enfoque que debemos de dar, a nivel discursivo creo que es el que se aborda pero, en este país que es el de la simulación, no se están dando las discusiones serias de cómo transformar esta realidad, se están haciendo algunos ejercicios de simulación. Hay muy honrosas excepciones, hay gente muy comprometida, pero gente muy comprometida no significan sistemas muy comprometidos ¿cómo generamos una cultura sistémica de protección comprometida para erradicar esto, para detectar escuelas como éstas? y que estos hijos de la chingada se terminen en los mecanismos de impartición de justicia que tenemos.

Miguel: ¿NNA son más vulnerables que los adultos estructuralmente?

Entrevistado 2: No sé si son más vulnerables o no, creo que son más vulnerados, un niño por sí mismo no es más vulnerable y eso sí me gustaría que la política lo fuera cambiando ¿no? un niño es, tiene que ser y es maravilloso, son sujetos, tú tienes una hija y has convivido con muchos niños en tu trabajo y experiencia con Ikarus, son sujetos maravillosos, creativos, que tienen una situación, no son vulnerables, los vulneramos por cabrones que somos los adultos, “tú eres desigual a mí porque eres un chamaco, eres un pinche escuincle” entonces sí ya empezamos a “soy más fuerte que tú”, en esa lógica es cuando los vulneramos, no son vulnerables y sí me gustaría hacer hincapié en eso.

Eje 2.- Miguel: Comunitariamente, institucionalmente, familiarmente ¿Con qué recursos cuentan NNA para no ser vulnerados?

Entrevistado 2: En el siglo XX nos dimos cuenta que estaban siendo vulnerados y por eso se hace la CDN para protegerlos, para que no sean vulnerados, precisamente esto, el grave problema es que es la convención más firmada y ratificada en el mundo, bueno menos EEUU la ha firmado pero todos los demás países -considerados países- y hasta estados emergentes la han firmado y ratificado, es el instrumento más respaldado políticamente-discursivamente a nivel global... cuando vamos a ver la realidad sucede otra cosa, como es posible que con un instrumento tan ratificado y tan firmado sigamos teniendo mil millones de personas violentadas y que esas mil millones de personas curiosamente sean menores de 18 años, entonces ahí hay un tema.

Eje 2.- Miguel: Bueno ya viendo esto, ¿cuáles crees que podrían ser en tu opinión las soluciones para disminuir esa vulneración que se les hace, para prevenir la violencia?

Entrevistado 2: Yo creo que sí el enfoque sistémico, creo que tener sistemas que protejan a la niñez, instituciones conectadas, sociedades conectadas es fundamental, es una clave para proteger a la niñez no lo digo yo lo dice el comité de los derechos de la niñez, un conjunto especialistas muy renombrados... y sí lo establecen, el mejor instrumento para cumplir son los sistemas de protección integral. Para generar estos sistemas tenemos que generar una sociedad

protectora de la niñez, por eso queremos hacer una masa crítica para hacerlo ¿no? que la sociedad reconozca la importancia de que los niños estén protegidos, por el presente no por lo que dicen (que) “son el futuro” no, (son) el presente.

Si pensamos nuestras ciudades en una lógica de que los niños se diviertan adecuadamente, libres de violencia, vamos a recuperar espacios públicos, vamos a pensar nuestra lógica de transportarnos (por ejemplo) porque uno de los principales miedos que tienen los niños -que han salido en instrumentos de participación- es que tienen miedo a ser atropellados en esta ciudad, por qué no estamos discutiendo este esquema de cómo nos transportamos para protegerlos y verías que podríamos diseñar una ciudad con mejor transporte público, más eficiente y que beneficiaría a todos.

Tenemos situaciones de las personas que son de los deciles más bajos de ingresos de la población, que viven en las zonas conurbadas del EDOMEX, que se desplazan tres horas o más al día para sus trabajos y que son los que caen en negligencia hacia la niñez y ahí se concentra un tema de vulneración a la niñez, los dejan amarrados y nuestra respuesta siempre es criminalizar a esta población van a decir “hijos de la chingada cómo los dejan amarrados” pero cuando te pones a pensar bien como esta pobre persona tiene que tomar dos horas y media de ida para llegar a su trabajo, que no tienen una red de apoyo familiar para que le cuiden al niño, que tuvo poco acceso a la educación, que tiene un ingreso bajo... cae en esta situación, entonces dices “güey está mal”, ¿por qué no pensamos al revés? el niño al centro, tenemos a un niño que nace, que es una celebración, es una oportunidad bellísima. Sócrates lo decía “cuando uno es joven las posibilidades son infinitas”, entonces es una oportunidad maravillosa, entonces ¿por qué no pensamos que este niño necesita un padre educado con las habilidades necesarias para potenciar toda su capacidad? y para que este padre este educado necesita un sistema educativo adecuado y este padre necesita un ingreso suficiente y digno que le pueda garantizar a este niño sus necesidades básicas de alimentación, cuidado, calzado, esparcimiento, ¿por qué no pensamos en un transporte público para que este padre no pase dos pinches horas y media en un contexto peligroso, que lo van saltar?, si te pones a ver cuál es la situación

de esas personas es muy adverso y todavía privan los derechos de “no, hijos de la chingada métanlos a la cárcel” ¿por qué no le damos la vuelta? entonces en ese sentido cómo desde política pública tenemos que pensar al revés... decían los nuevos mercadólogos del “por qué primero, no el qué”.

Miguel: para cerrar este eje dos de cierta manera me has dicho algunas cosas que siento que van en este sentido y yo lo he leído en la literatura cierto tipo de vinculación que existe entre la vulnerabilidad, la violencia y la violación de los derechos humanos, ¿tú encuentras una correlación o piensas que son distintos?

Claro, claro a mí me gusta mucho la escuela para la paz noruega ¿no? Josep Galtung (sic) me parece una propuesta muy interesante y estoy casado con que la violencia se gesta en un triángulo donde está lo que vemos, las condiciones evidentes de esta violencia que se sufren, pero eso está anclado con tema estructural que no le permite a esta persona, que va a violentar o es víctima de violencia, gozar de sus derechos humanos y estas son condiciones estructurales de pobreza, marginación y un tema cultural también, que está normalizada la violencia, está apologizada.

Eje 3.- Miguel: Me gustaría que me dieras tu opinión acerca de lo que se vino mencionando durante largo tiempo después de la aprobación de la CDN que México necesitaba abordar la violencia contra los NNA con el enfoque de derecho, con política pública, entonces desde tu perspectiva ¿crees que esto se está haciendo en México? y si se está haciendo o no ¿qué es lo que le falta a esa política? ¿qué es lo que se está haciendo bien?

Entrevistado 2: creo que no, no se está haciendo, el enfoque de política pública no creo, se está dando una asistencia, ha habido desde la aprobación de la ley, seguramente antes, muchos programas y particularmente en el tema de la niñez y de la violencia. En específico está muy atomizado el esfuerzo, cuando haces un análisis espejo entre la normatividad y la política pública de protección de la violencia hacia la niñez y una política pública de la industria automotriz en este país vez diferencias diametrales, el tema de la industria automotriz está normado, regulado y articulado hasta el calibre de la rosca del birlo, normado y articulado,

tiene todo un esquema de formación de profesionales y de recursos humanos pensado para esa industria, toda una serie de autoridades regulatorias y no solo en cuanto a lo productivo, a lo fiscal, a lo financiero, ambiental y que tiene licencias muy marcadas para el beneficio de cierto sector.

El problema en política de niñez es que está bien desarticulada, históricamente se ha pensado en esta hipótesis de que si tu logras progreso representado en crecimiento económico del PIB ni siquiera per cápita, PIB nada más, las familias van a estar bien porque van a tener dinero, entonces los niños van a estar bien. Cuando ese es el último lugar en la hipótesis, después de muchos pasos lógicos, y esto ha llevado una atomización de problemas, porque así se ha expresado (con) violencia hacia la niñez, ya nos dimos cuenta que el crecimiento del PIB no es similar a progreso, hay estados que han crecido mucho en el PIB y han tenido muchos... y después dijeron PIB per cápita, la administración tiene ese cambio, pero discúlpame también sigue siendo la misma concepción, quizás un poquito más generalizado pero sigue siendo la misma concepción, la política pública está... esto tiene expresiones de que tienes un programa de restitución de derechos, tienes algunas campañas en CONAPO, tienes el de escuelas de convivencia escolar, pero no hay un proceso de formaciones de profesionales para la atención de la niñez, no hay especializados, bueno ahora ya tenemos un sistema que lo integra y lo quiere regular, este año cumplimos 5 años de la ley (y) el año que entra cinco de la creación del sistema, pero el reto es tal que nos ha hecho evidente la incapacidad y lo lejos que estamos hacia una política, 4 años del SIPINNA, 5 años de la ley y si no tenemos recursos humanos preparados, tenemos muchos retos adelante digamos que en los 4 años del SIPINNA puede haber diferencia en los balances, muchos dicen “ah se ha ido a tomar fotos nomás este cabrón” o “han hecho buenas cosas”, puede haber discursos más conciliadores unos y otros más críticos, pero el problema es mayúsculo entre la niñez. Lo que sí podría señalar es que se han ido tomando acciones para apagar los fueguitos más inmediatos pero tenemos todo el bosque incendiándose ¿no?, no nos hemos tomado el tiempo como sistema -del cual somos parte de la sociedad civil- de salirnos y de hacer una lectura más crítica, una reflexión mucho

más... barrer varios supuestos, eso urge, barrer supuestos yo creo que esta agenda.

Miguel: ¿Qué es barrer supuestos?

Entrevistado 2: Yo creo que hay toma de decisiones y discusiones que están poco fundamentadas en evidencia y en propuestas académicas, en evidencia, creo que al ser muchas personas cuando dicen “yo tengo hijos” eso automáticamente eso te acredita para emitir tu opinión, y tenemos muchos actores dando opiniones con ese sustento, esto te llena de supuestos, creencias

Miguel: Yo tengo un coche y no soy ingeniero automotriz.

Entrevistado 2: Exactamente, exacto, es la mejor analogía jajaja, pero en esta agenda muy particular sí está muy llena de supuestos, tú lo has mencionado, hay poca información, hay poca evidencia.

Eje 3.- Miguel: Ahora vamos a continuar acerca de los instrumentos de política ¿qué tanto los conoces?, la Ley General, Reglamentos, el SIPINNA, el CONAPPINA, la COMPREVNNA, el INSPIRE, ¿qué opinión tienes de todo este andamiaje legal, institucional y político?

Entrevistado 2: Creo que es un buen esfuerzo, que tienen muchísimas ventanas de oportunidad, creo que es un buen esfuerzo, un buen inicio, es nuevo, claro, es muy nuevo, este entramado legal es muy nuevo y se está dando la discusión, el INSPIRE, y creo que habría que ordenarlo muy bien. Tenemos por un lado lo legislativo y lo normativo que tendremos que cuidar, por otro lado lo programático y por otro lado lo presupuestal, lo normativo creo que ahí vamos hay limitaciones yo si soy de las personas que cree que la Ley General no prohíbe explícitamente el castigo corporal –por ejemplo– y se me hace una laguna terrible, el código civil de este país federal 424 artículo sigue permitiendo a los padres disciplinar, tiene algunas salvedades pero no prohíbe... “tienes que disciplinar”, habría que cambiarlo a partir de una reflexión muy filosófica de esta lógica de poderes de ver como concillas, una lógica mucho más positiva en el conocimiento del conflicto, y nos podemos *dar un tiro* ¿no? jajaja pero se tiene que cambiar, pero tenemos eso que es normativo, ley general, las leyes estatales, códigos civiles, código penales

y en códigos penales hay mucho que hacer también con la tipificación de violencia sexual, yo no me atrevería a decir infanticidios porque no creo en la discriminación positiva pero sí en cómo vas haciendo explícitas ciertas conductas bravísimas que están sucediendo en este país y que no están normadas o que no están reglamentadas o ¿cuál va a ser su consecuencia? por un lado, y esto es complejísimo, tenemos el tema federal, los 32 estados, los mil cuatrocientos setenta y tantos (municipios) con atribuciones complementarias pero con capacidades muy dispares y eso te mete en una bronca brutal. Y eso nos lleva a lo programático, tenemos buenas intenciones, el INSPIRE es un buen marco a mí me encanta porque concilia muchas de las cosas en las que yo creo (como) un enfoque epidemiológico de la violencia pero reconociendo la escuela para la paz, si lo veo ahí ¿no? y una articulación, una integralidad para prevenir la violencia, pero esto es un marco global que te da recomendaciones que hacer, después tienes que bajar en el cómo las vas hacer y se supone que el plan de acción de la COMPREVNNA nos iba a decir cómo pero tristemente nos damos cuenta que en este país no se sabe planear, carecemos de un enfoque y un pensamiento que busque la planeación, carecemos de un enfoque metodológico de cuáles son los mejores sistemas de articulación, de planeación, no sabemos colaborar, nos tiramos en nuestra parcelita y ahí vamos... entonces el plan de acción de la COMPREVNNA del cual fuimos parte y estuvimos empujando y todo, carece de muchos elementos necesarios y que no se está discutiendo.

Después lo presupuestal y eso es muy simpático, una anécdota, la LGDNNA como única iniciativa preferente del régimen Peña Nieto se manda con un impacto presupuestal cero, dices “no mames” cómo se puede mandar... es un despropósito, después la gente nos dice “no, no, no, es una estrategia legislativa porque si no tiene que pasar forzosamente por la comisión hacendaria bla, bla, bla”...pus güey, sí pero otra vez ahí está la simulación, ¿por qué seguimos pensando que legislado el tema se acaba el pedo? ¡Jajajaja! y no nos damos cuenta que es mucho más complejo... entonces, pues vemos el desmadre que hay ahorita en el anexo 18, el anexo transversal 18, está *hecho con las nalgas* tiene temas *de chile, mole y pozole* y está muy mal instrumentado.

Miguel: ¿Cuál anexo?

Entrevistado 2: El artículo 18 de la niñez del presupuesto de egresos de la federación... entonces, ves una falta de correlación y yo creo que es porque no está sujeto... y nos regresamos a la principal, hay una categorización de la niñez muy limitada, o sea no vota entonces no me importa, *me vale madres*, es simulativa constantemente y no se está viendo el porqué es importante y no se está posicionando esto en los discursos, ya es todo un tema ¿no?, y estamos en pañales, sociedad civil.

Eje 3.- Miguel: En México existen las condiciones para que estos instrumentos legales y de política pública puedan dar resultados en algún plazo.

Entrevistado 2: Yo creo que en muy largo plazo sí, hay que trabajar mucho en la sensibilización, se está dando la discusión, esto es importante. Sigue siendo un tema considerado privado, la niñez, pero ya estamos posicionándolo, se está volviendo pública la discusión de la niñez, no al nivel que quisiéramos, no al nivel de rapidez que necesitamos, pero sí se está posicionando y también pensemos (que) la agenda de género tiene muchos años dándose y el actor principal, el sujeto principal de la reivindicación política, o sea las mujeres, es un actor vivo (pero) en esta discusión del tema de la niñez no llegamos a eso, tendríamos que ir empujando a eso, que el principal interesado en esa reivindicación política fuera un actor relevante, ahorita te digo no es ni siquiera un humano ¿no? -haciéndolo muy caricaturesco-, entonces ¿cómo lo hacemos un actor relevante en esa discusión? porque tenemos también un enfoque muy colonizador, los encuentros, los espacios de parlamento infantil y estos ejercicios de participación infantil son una chingadera, porque lo que hacemos es “el niño puedo participar si se comporta y actúa como yo”, entonces tenemos a caricaturitas chiquitas haciendo de diputados “compañeros” (hace voz de niño) y ese no es el reconocimiento, lo estamos vistiendo al otro de adultito y estamos otra vez simulando, entonces hay un elemento muy colonizador ahí. Entonces se está dando pero yo si le estoy echando unos 20 o 30 años pero mínimo.

Eje 3.- Miguel: En el EDH para NNA se consideran unos supuestos básicos, la participación progresiva de los niños en las políticas públicas que les afectan, el ISN en todo momento y la promoción de la integración de los NNA como ciudadanos, como sujetos sociales y como sujeto que se apropia de sus lugares ¿qué se está haciendo México para eso?

Entrevistado 2: Hay buenos esfuerzos, yo sí soy de los que cree que la secretaría ejecutiva del SIPINNA ha hecho un buen trabajo, la verdad, y que ha trabajado con dos pesos y con mucha voluntad, sí creo, les reconozco, soy crítico en algunos temas sí (pero) que entiendo es la cultura política de este país (aunque) *mal de muchos, consuelo de pendejos*, jajaja. Entonces, yo creo que ahí hay cosas que se tienen que innovar, porque la agenda nos da esa chance, nos llama hacer más creativos, más propositivos, más aventurados quizá y creo que hasta cierto punto lo hacen, se está reconociendo, se está dando una promoción y eso es importante porque Ricardo y su equipo están posicionando el tema en la agenda creo que si lo están haciendo bien mediáticamente... Valeria (Berumen) es buenísima, consigue espacios, Fernando Gaal también es un tipo buenazo y están generando este instrumento del OpiNNA que está bonito, los resultados del INE, las consultas del INE también es un buen ejercicio, movilizan actores, están haciendo un muy buen trabajo con muy pocos recursos, yo creo que si tuvieran los recursos adecuados podrían hacer cosas maravillosas porque tienen la voluntad.

Ayer platicaba curiosamente con los colegas de sociedad civil y autoridades en Chihuahua y veo que tienen muy buen trabajo en materia de social hacia la niñez, no estaría de más que te aventaras una platicadita con la Directora del DIF, tienen un escuadrón de policías para niños, está padre, y les decía “bueno, el municipio de Chihuahua tiene una alcaldesa que es muy inteligente, de avanzada muy comprometida, con su equipo, y esto si se decanta en los equipos, si se trasmite” y lo veía con mucho agrado y les decía “pues ustedes tienen los tres elementos que yo considero necesario para el éxito en cualquier iniciativa de política pública”, una es la voluntad, tienen una voluntad increíble, yo les decía ¡aprovéchenla! Le quedan tres años a esta alcaldesa, sáquenle todo el jugo que se pueda, tiene una sociedad civil un poco fortalecida al respecto, con oportunidades, tienen presencia

importante de sociedad civil, es el primer SIPINNA que me encuentro incluso a nivel nacional, del municipio de Chihuahua, que incluso hay más sociedad civil... en la reunión que estábamos ayer había más sociedad civil que funcionarios y liderando, participando padrísimo, tienen sociedad civil pujante, activa reconocida y tienen lana, tienen todo un sistema empresarial, entonces les decía “ustedes con un buen esquema de planeación, con una participación y articulación van a tener resultados en esos tres años maravillosos” que le van a permitir a la sociedad civil empujar para que se sostenga en el tiempo y establecer un criterio de selección de presidentes municipales mucho más alto, mucho más fuerte. Entonces es eso, un tema importante, tristemente a nivel nacional pues trabajan con pocos recursos, incluso el SIPINNA ha bajado de renovación política, tiene retos importantes, le bajan presupuesto, hay muchas grillas, es una situación delicada.

Eje 4.- Miguel: De acuerdo con lo que tú sabes, ¿cómo visualizas este proceso histórico-político en México de transformación?, ¿qué es lo que tu vez que pasó, con qué actores, cuáles son los momentos importantes?, ¿cuáles son las situaciones importantes nacionales, internacionales?, ¿cómo ha pasado este proceso político para llegar hasta dónde está?

Entrevistado 2: Hay muchas personas que se reivindican y que han participado y que han sido actores importantes, la Red por los Derechos de la Infancia yo creo que si hay que conservarlos, pero también organizaciones internacionales como Save The Children (STC), mi queridísimo Poncho Poairé yo creo que es un actor muy importante en la creación de esto, pero también personas del comité de derechos de la niñez. Creo que ha sido un proceso desde la creación de la CDN, que lo chistoso (es) que STC se lo adjudica a su creadora y está increíble, que bonito, ¿no?, y las grandes organizaciones como World Vision nos vamos atribuyendo que Ban Ki-Moon, el antiguo secretario general de las naciones unidas, que impulsó el tema de la niñez, fue un niño patrocinado/formado por World Vision, cada quién se reivindica en lo que quiere. Claro que nos gusta hacerlo pero ha sido un proceso bien interesante de estira y afloja, mi historia es muy reciente, en noviembre se cumplen 30 años de la convención pues yo tengo 35 yo empecé a entrar en este ajo hace 7 años directamente y dos años antes de

la creación de la ley y había que como parte de los esfuerzos de la REDIM (se) empezó a traer consultas de los derechos de la niñez y a posicionar el tema pero también STC lo hacía, también World Vision desarrolló un diagnóstico de protección a la niñez en 2012 y uno de los principales hallazgos es que la ley, en ese entonces la Ley de los Derechos de NNA era una mierda, el sistema DIF también lo era, entonces, pues empezamos a empujar y a posicionarlo en lo político que ya había un ejercicio importante, ya había experiencias muy interesantes, con Oaxaca por ejemplo “el pony” el foro de niñez, de organizaciones por la niñez, fue muy pujante, tenían el SEDNA, tenían un sistema ahí que creo una buena práctica en temas sistémicos de la niñez, entonces ha sido... yo soy antropólogo físico y me gustan mucho las teorías evolutivas, a mí no me gusta el gradualismo, me caga el puto gradualismo, yo creo que si en los procesos históricos van gestándose en unas ramificaciones diferentes, no es como la gran marcha del ser, gûey, o sea. Han habido varios experimentos y juegos, muchos actores y más que actores, en la escuela que yo estude -en la ENAH- aprendemos historia social no historiografía y nos enseñan a ver el proceso no el personaje, entonces son procesos diferentes que se han llevado y que se han ido interconectando y que nos han llevado a lo que ahorita tenemos.

Eje 4.- Miguel: (se explicaron brevemente los enfoques de política pública revisados en la tesis) ¿tú crees que alguno de estos procesos políticos, estos enfoques que te mencioné, se hayan dado en nuestro país?, ¿qué tan importantes han sido las coaliciones?

Entrevistado 2: Un maestro muy querido siempre decía “hay que ser sanamente eclécticos” a mí me gusta mucho el equilibrio puntuado en el tema evolutivo ya ahorita que me dices de política pública pus digo que chido, ha sido una mezcla de los tres factores que han ido juntándose, sumándose. La falta de legitimidad de Peña Nieto en su sexenio fue apuntando para que sacara esta iniciativa preferente, como un intento exagerado de ganar legitimidad y de tener un legado que fue bueno, y quien lo iba a pensar de Peña Nieto, pero si no hubiera estado esta falta de legitimidad puntuada con la presión de colectivos no hubiera sucedido, con la presencia de actores importantes, yo creo que si es una mezcla

de los tres no podría establecer que fue, casarnos con uno, no lo podría argumentar, yo sé que hay que ser sanamente eclécticos con las teorías y con las metodologías.

Miguel: Hay otra cuestión, otra teoría, se le llama el *policy transfer*, la transferencia de políticas... el INSPIRE ¿qué tanta importancia tiene?

Entrevistado 2: Los modelos de cooperación internacional han ido agarrando fuerza ¿no?, o sea estas experiencias triangulares y sur-sur y todo esto, que a los internacionales les fascina ¿no? creo que son importantes... no nos inventamos el agua tibia, creo que si hay que *tropicalizar* pero si hay alguien que lo está haciendo y les funcionó y todo ¿por qué no lo intentamos aquí?, si hay que ver esas lógicas y traerlas -el policy transfer-... creo que el tema de Latinoamérica (es que) queremos hiper-tropicalizar todo y es una de nuestras fortalezas, queremos ser tan mexicanos que decimos eso “no, no, no, no, eso no va a funcionar aquí, tenemos que hacer un modelo mexa, mexa, mexa” y luego los traemos y hacemos una pinche mescolanza como es nuestra cultura y es preciosa pero no tiene los resultados que esperamos... pero creo que eso si nos pasa, que siempre queremos, y siempre se nos ocurre una mejor idea y decimos “no, no, no, mira” y hace rato me pasaba, nos pasan un modelo de planeación y yo así de “ahora hay que mezclarlo con este otro” ¿y para que chingados?, somos muy creativos, hay que establecer claros los objetivos y hay que ser un poco más puristas en lo que sí ha funcionado y traerlo y menos empiristas porque si somos muy de “¿y si funciona esto?, a ver ¡chinguesumadre!”, esta creatividad.

Eje 4.- Miguel: **En este cambio de leyes, de instituciones, generalmente hay ganadores y perdedores, las ideas también tienen un trasfondo político, tienen interés no sólo son buenas intenciones ¿Quiénes son los ganadores, los perdedores en el sector con esta política, tanto en la sociedad civil como en el gobierno?**

Entrevistado 2: Mira, yo creo que ya ahorita no ha ganado nadie tristemente, el desmadre es tal que no ha ganado nadie en el tema de la niñez, me gustaría decir que son los niños pero sería una mamada eso lo podría decir el asesor de Peña

Nieto pero jajaja... creo que nadie ha ganado aún, ganaron actores y que ya están muy desacreditados por precisamente... se ligó que la entonces representante de UNICEF fue una promotora pero... Juan Martín, el promotor ejecutivo de la REDIM, Ricardo (Bucio) pero como fue un tema al principio -esa es mi crítica- muy de simulación, muy de instalación, de coto, la *madre y media*, muy de “ya, ya, ya cumplamos, cumplamos”, no resultado de una discusión técnica... ganaron o parecían ganar, ese es el gran problema de la simulación, parecía que ganaron esos actores, pero ya ahorita están terriblemente desacreditados o ya no están en sus posiciones, ya están fuera o hay algunos que siguen pero ya están desinflados y creo que fue ese el aprendizaje de que no construimos como sistema, no construimos institucionalidad, construimos personajes y los pinches personajes se desinflan. Hace 15 años Porfirio Díaz era un hijo de la chingada, hace 5 era un chingón y ahorita otra vez está regresando a ser un pendejo entonces el personaje va mutando, hace 6 años Benito Juárez no era tan chingón como pensábamos ahorita es la chingonería, jajaja. Ese sí es un reto que tenemos ¿cómo vamos operando instituciones, procesos sociales, discusiones públicas? Y no nada más agarramos un estandarito porque ese estandarito se cae pero en chinga.

Eje 4.- Miguel: para cerrar ¿Cuál es el futuro de estas políticas?, ¿cuál es el sector?, ¿cuál es el futuro de las coaliciones? Por ejemplo entre el frente, el REDIM, yo ahí noté que no había mucha amistad...

Entrevistado 2: Mira creo que necesitamos mucho profesionalizarnos todos, creo que esta agenda va agarrando fuerza y la estamos impulsando y nos toca ser de los medianos quizá para algunos se van asumir la caracterización de Hidalgo, de Morelos y otros de Pino Suárez, jajaja, ya algunos serán Iturbide, jajaja, pero creo que sí va adelante y creo que ahorita es cuando tenemos que discutir con un enfoque muy técnico, muy denso, hacer una reflexión autocrítica y sí veo que esta agenda se va a consolidar en el futuro próximo porque se van ganando espacios. Las coaliciones creo que se tienen que replantear con fines de sus objetivos muy puntuales, la REDIM ha sido un gran esfuerzo, el Frente ha sido un gran esfuerzo, pero hay que ver que muchas veces que estas coaliciones de sociedad civil son coaliciones de intereses y es muy ingenuo pensar que los mismos intereses van a

perdurar durante todo un periodo, van mutando y van saliendo liderazgos que van cortando y yo creo que eso se va limitando en la medida que va siendo más sistemático, más técnico en tu postulado, cuando vas profesionalizando y creo que hacía allá tendríamos que ir.

Hay mucho choque entre actores ¿pero cuando no hay choques?, la historia de Chomsky y Skinner que se madrearon en los pasillos del MIT, jajaja, pues es muy simpática, tú te imaginas estos cabrones como gente que alcanzó el nirvana porque nos aportan su conocimiento pero no ¡se agarraron a chingadazos!, hay que reconocer un punto a Galtung que me encanta y me parece muy pertinente para esta discusión, el conflicto es normal, *no hay pedo* con el conflicto, hay que aprender, lo que está mal es (el) cómo lo negociamos, como lo resolvemos.

Entonces yo creo que la sociedad civil tendremos que ir aprendiendo de este conflicto, irnos profesionalizándonos, sincerándonos en las discusiones y reconocer también nuestros intereses ¿no?, muchas veces también no somos autocríticos, no decimos “mi interés es éste, cabrón, y la neta yo estoy aquí porque me pagan y la chingada” y muchas veces te envuelves en la bandera “yo soy defensor de los derechos de la niñez” para terminar... como que puede ser utilizado estas falsas mascararas que dices “gûey, sé más profesional, reconoce tus limitaciones, conoce tus intenciones, no eres puro, no eres ángel”. Entonces creo que eso nos hace falta y eventualmente vamos hacía allá, habremos gente que estamos siendo muy desacreditados yo también he sufrido -pues incluso- desacreditaciones por parte de gente, yo he desacreditado gente, somos humanos interactuando- pero hay que profesionalizarnos eso sí tenemos esa responsabilidad y hacía allá tendría que ir.

Entrevista 3

Masculino de 63 años, maestría. Sociedad civil.

Eje 1.- Miguel: ¿Cuándo piensas en NNA cómo los ves, qué características tienen? ¿Coincide en cómo los ven la sociedad y las instituciones?, ¿cómo esto influye en las políticas públicas?

Entrevistado 3: Yo creo que ese es un tema clave y tiene que ver con la transformación cultural para que efectivamente podamos realmente hacer de la etapa de la niñez una etapa que esté vinculada al ejercicio pleno de los derechos creo que prevalece ya una cultura tutelar con respecto de las niñas y niños, no se les ve como sujetos de derechos, no se les ve como seres humanos que tienen todas las posibilidades, capacidades, cualidades que tienen que valorarse, protegerse, desarrollarse en su mayor capacidad porque es una etapa donde se presenta una serie de fenómenos que no se vuelven a repetir a lo largo de la vida, las posibilidades de construcción, de estructuras a nivel cerebral completas, funcionales que le den a cada individuo una posibilidad de plenitud de vida no se vuelven a presentar más allá de los primeros años entonces creo que son sujetos a los que tenemos que ver en toda su riqueza, plenitud y justamente el papel que debiéramos todos los demás sectores asumir es el de favorecer la creación de condiciones que permitan no sólo la protección si no el desarrollo de todas esas posibilidades en los años donde son absolutamente críticas, la plasticidad del cerebro son muy importantes los primeros años de vida y la estimulación, el crecimiento, la maduración van a depender en muy buena medida de todo el desarrollo de una crianza que sea amorosa, inteligente, estimulante y, es todo lo que no hacemos ni como sociedades, familia, protectores de las niñas y niños.

Yo creo que la cultura, al revés, verlos no como sujetos de derechos, no como seres humanos legítimos que tienen una serie de necesidades específicas y también una serie de posibilidades sino más bien -en algunos extremos- como objetos, extensiones de los propios padres, incapaces que de alguna manera hay que proteger pero que tienden a verse más como una carga que como oportunidad, tienden a verse más como un gasto a como una inversión, tienden a

verse más como un problema que como una posibilidad de desarrollo de una vida plena, entonces creo que nuestra cultura sigue siendo muy patriarcal, autoritaria en la relación con las niñas y niños. No les damos la centralidad, la prioridad que debieran tener y están en buena medida invisibilizados, pueden ser explotados, utilizados y pueden ser en algún extremo hasta disponibles creo que hay muchas conductas violatorias de derechos de niños y niñas que reflejan que no entendemos ni sus posibilidades, ni su riqueza, ni sus capacidades y más bien los hacemos funcionar en relación a los intereses de los adultos.

Eje 1.- Miguel: ¿Tú crees que ellos se puedan ver a sí mismos de esta manera como nosotros lo estamos describiendo o en tu experiencia en el contacto que has tenido con ellos, ellos como se pensarían a sí mismos?, ¿coincide, no coincide?

Entrevistado 3: Cuando un niño ha sido deseado, amado, respetado, estimulado, ha adquirido orden, disciplina en términos positivos, ha visto la conveniencia de desarrollar hábitos porque lo protegen porque lo benefician entiende las posibilidades que ofrecen las relaciones humanas, mide las emociones, el afecto, el cuidado, lo que vemos son seres humanos extraordinariamente ricos y con cualidades que sería importante preservar después de la niñez y la adolescencia, cualidades como la integridad, la posibilidad de colaborar, la interacción constructiva que se da en el juego o en las actividades escolares, la disposición a asumir responsabilidad, el gusto por la adquisición del conocimiento, la libertad, la energía, la vitalidad; cuando niñas y niños están en entornos favorables y tienen pautas de crianza inteligentes, amorosas, etcétera, pues son seres extraordinarios justamente cuando esas condiciones no se dan, cuando ha habido fenómenos de desnutrición, violencia, abuso, negligencia etcétera pues esas cualidades no son tan visibles, no se desarrollan pues vemos a los niños y niñas en situaciones de depresión con patrones de conducta agresivos, rebeldes o sumisos, ausentes, pero no con las cualidades que pueden tener si los entornos son favorables.

Claro que ellos se ven a sí mismos y se entienden muy bien en todos los momentos y son capaces de expresar lo que les hace daño, lo que les hace bien y

su espontaneidad y su claridad muchas veces son sorprendentes son capaces de analizar con mayor profundidad y sentido problemas que los adultos no vemos pero como es parte de la cultura no reconocer esas cualidades, no escucharlos, no encontrar estas cualidades de libertad y riqueza que después se va perdiendo a partir de una socialización autoritaria pues entonces lisa y llanamente no los vemos como son y ellos mismos tienden a perder su identidad, su autoestima su propia valoración y asumir que la sobrevivencia pasa por evitar la violencia y tratar de recibir el menor castigo posible y pasa por someterse pero todo eso pasa después a conductas brutales que va acumulando violencia, frustración y de una y otra manera todo eso después se refleja en las etapas de mayor madurez.

Eje 1.- Miguel: ¿Cómo está la situación de los derechos en México?

Entrevistado 3: Mira yo creo que por un lado hemos avanzado y por el otro retrocedido, creo que hay avances significativos en términos de reconstrucción de un marco legal, un marco de conciencia de la responsabilidad que debemos de tener todos los sectores con respecto de los niños y niñas, hay un andamiaje que todavía es incipiente pero ya puede ser útil para el reconocimiento de NNA, el retroceso está por el lado de términos de descomposición social, en términos de ruptura de tejido social, de normalización de la violencia, de inequidad económica, social, cultural, territorial, etcétera. Más bien, se han agravado prácticas que son intolerables en términos de vulneración de derechos de NNA, en la explotación infantil forzada, la incorporación de niños y niñas al crimen organizado, la violencia generalizada en los diferentes espacios de protección desde la casa hasta las escuelas y no se diga también en el espacio físico, en los medios de movilidad también en los canales digitales lo que vemos son situaciones de vulneración de los derechos que me parecen muy graves, solamente a partir de que podamos cambiar las condiciones que favorecen la violencia es que creo que podamos hacer más efectivas las medidas y los mecanismos legales que ya de alguna manera tenemos y que estamos tratando de hacer valer en muchos espacios.

Eje 1.- Miguel: Si tu tuvieras que explicarle a algún público no versado en el tema de qué es el enfoque de los derechos humanos, ¿qué les dirías?, ¿qué

elementos les platicarías?, cómo les dirías que implica usar este enfoque y por otro lado cómo explicarías que tiene que integrarse este enfoque a la política pública y si tú crees que todo esto se está haciendo en México o no.

Entrevistado 3: Yo creo que el enfoque de derechos es un avance en un proceso evolutivo a nivel de la humanidad, la aspiración en general de toda la humanidad, de todos los pueblos es porque cada persona sea reconocida en su individualidad, en su legitimidad, en su necesidad de existir con toda una serie de atributos y de derechos, creo que esta defensa, esta argumentación en favor de los derechos humanos debe ubicarse en el desarrollo de una evolución humana que siempre busca avanzar hacia mejores estatutos, hacia formas de relación que justamente tienen una mejor calidad, una mejor perspectiva de plenitud, de felicidad, de capacidad para cada persona. Este proceso evolutivo no es lineal es resultado de conflicto social, es el resultado de tensiones sociales, movilizaciones, luchas, inclusive de guerras. A veces la expresión o el logro de ciertas metas en términos de evolución de la humanidad han sido resultado de procesos violentos, también han sido resultado de procesos pacíficos y transformadores, de la discusión de ideas, de la generación justamente de paradigmas, de la visión de personas que han contribuido a ir construyendo este tejido de ideas que definen la cultura de los derechos humanos. Entonces creo que hay que reconocer y entender esos procesos históricos para ubicar en qué etapa estamos como proceso evolutivo de la humanidad en relación de los derechos humanos. Los derechos humanos me parecen que son un camino muy seguro, muy claro de mejora en las formas de relaciones humanas.

El problema de los derechos humanos es que están en riesgo aún el hecho de haberlos reconocido de que exista una lógica de expansión de los derechos y que en una parte significativa las sociedades humanas empiecen a verse como una realidad inobjetable, no está garantizada esa perspectiva porque siempre encontramos procesos que en alguna medida buscan destruir esos derechos o esa cultura para favorecer formas de relación social que están definidas por la dominación, la competencia, la exclusión, discriminación, etcétera. Entonces el

gran problema para... porque está reconocido en la literatura de derechos humanos, que no es tanto construirlos o definirlos si no defenderlos.

Creo que estamos en esa coyuntura, en ese proceso histórico siempre hasta que eventualmente pueda sincronizarse la idea de que los derechos humanos es un logro histórico que no debiera tener retroceso si no al contrario debiera ir en un sentido de la expansión, yo creo que van a ser clave... justamente la cultura de los derechos va a ser clave en los procesos de transformación acelerada que se van a dar en las próximas décadas ya se habla por ejemplo del reconocimiento de los derechos humanos para los robots lo cual me parece verdaderamente ridículo, la inteligencia artificial no tiene nada que ver con los derechos, es el resultado de procesos tecnológicos y la llamada singularidad de este concepto de que las maquinas en su momento van a poder pensar sin necesidad de programación humana, me parece que no abona que mantengamos la centralidad en los seres humanos, no somos maquinas, somos tejido blando, somos resultado de un tejido evolutivo muy complejo en donde es claro ver las emociones, sensaciones, encontrar algo que es mucho más rico que la mera inteligencia, el desarrollo de procesos cognitivos y asociación o manejo de información.

Entonces creo que en la medida que fortalezcamos la cultura de los derechos humanos vamos a poder prevenir inclusive también estas perversiones de pensar en derechos para las maquinas, vamos a poder pensar entonces también en la extensión de los derechos humanos sí para otros seres vivos, sí para otros seres que pueden tener también probablemente emociones en alguna medida y que pueden ser protegidos precisamente por esta sensibilidad que existe detrás de los derechos humanos la naturaleza, la relación con el planeta, el medio, los seres vivos creo que puede ser muy significativa en términos de la evolución y este proceso de reconocimiento de los derechos humanos.

Eje 2.- Miguel: Hay literatura que afirma que la violencia no es una realidad objetiva si no que depende de la sociedad y la cultura donde se está inmerso, ¿tú crees que esto es así? O tú, cómo definirías la violencia y cómo crees que piensan las instituciones la violencia y más contra los niños.

Entrevistado 3: La violencia es un producto social, histórico, cultural, no es parte de la condición humana y esto se ha demostrado arqueológica y antropológicamente en diferentes sociedades. Entiendo que hay descubrimientos relativamente recientes de sociedades que se han denominado matrísticas, en el centro de Europa hay vestigios de este tipo de sociedades y tenemos ejemplos de otras regiones del planeta de sociedad que no se han fundado en el ejercicio de la violencia, de la apropiación y la exclusión, en la competencia sino más bien en la colaboración y la construcción de lazos humanos significativos que justamente parten del cuidado, la protección, del ejercicio de las relaciones humanas más allá de la violencia o sin necesidad de la violencia.

Creo que estamos en condiciones de construir sociedades que superen la idea de la violencia como forma de relación y esta noción de que es parte intrínseca de la naturaleza humana me parece insostenible, normalmente quienes ejercen violencia es porque han vivido situaciones de violencia, han aprendido a ser violentos y aunque es parte de nuestra cultura también hay personas que han aprendido a desmontar esos mecanismos de violencia y a relacionarse hacia otras bases entonces aun cuando fuera un rasgo prevaleciente o característico de nuestras formaciones sociales es algo que puedo superar con el cuestionamiento de los paradigmas de relación y con la incorporación de nuevas visiones y nuevas prácticas de relaciones con las personas.

Me queda claro que no es una determinante, no es una característica esencial de las personas y digamos que la cultura de la paz, las formas pacíficas de relación son perfectamente viables y por supuesto que aportan más que las formas de violencia.

Eje 2.- Miguel: ¿Tú considerarías que hoy, los NNA son vulnerables a la violencia?, más o menos que antes, en ese caso que tipo de vulnerabilidades tendrían y si tienen conciencia de esto aquellos que preparan las políticas públicas para el sector.

Entrevistado 3: Yo creo que hoy justamente como resultado de los modelos económicos y culturales que han imperado la vulnerabilidad de los niños y niñas

es mayor que antes, es mayor que nunca; la idea de que los seres humanos son prescindibles, consumibles, disponibles, explotables, utilizables sea de alguna manera generalizado precisamente como resultado de modelo de concentración de la riqueza y la exclusión que son devastadores, el neoliberalismo ha sido nefasto en el sentido de propiciar condiciones de vulneración y de vulnerabilidad inéditas desde el punto de vista histórico, me parece que no hay tanta conciencia de la relación que existe entre tema modelo económico y vulnerabilidad de las personas y que se subraya esa vulnerabilidad, no se adoptan las medidas necesarias para disminuir la vulnerabilidad si no que eventualmente se formalizan o se vuelven practicas generalizadas las medidas que vulneran derechos que excluyen a la población, que privan a la población de ciertas condiciones de bienestar, ingreso, seguridad etc., no sé si estamos tan consientes de estas condiciones, me parece que en algunos sectores empieza a darse mayor conciencia de esta realidad.

En el ámbito de las políticas públicas en materia de la niñez creo que es más fácil rescatar esta perspectiva de la disminución de la vulnerabilidad, en el ámbito por ejemplo de las políticas económicas esto no está claro, creo que se siguen manejando decisiones basadas en temas de la ortodoxia económica más que basadas en términos de las relaciones humanas y esto creo que no contribuye a disminuir la vulnerabilidad pero sí creo que hay que apuntar con mucho énfasis que la vulneración de los derechos es una práctica generalizada, común y preocupante.

Eje 2.- Miguel: Con qué recursos contarían los NNA para afrontar estas vulnerabilidades, estas condiciones de vulnerabilidad y las violencias, si estos recursos son suficientes y si no lo son, cuáles podrían ser las soluciones que prevengan en realidad la violencia y disminuyan su vulnerabilidad?

Entrevistado 3: Yo creo que son totalmente insuficientes, socialmente es necesario dar una lucha muy significativa por la transformación que permitan disminuir esa vulnerabilidad, hay que hacer valer los cambios culturales, esta

perspectiva que las relaciones humanas pueden ser diferentes, que pueden estar más versadas a la colaboración que a la competencia, que pueden estar basadas en la cultura de la paz y no en la violencia pero esta transformación cultural tiene que acompañarse en todos los ámbitos, sí tendríamos que buscar una sociedad más incluyente, equitativa que permita el desarrollo de las capacidades humanas, que supere la capacidad de explotación para que se vuelvan formas de trabajo no enajenado, no riesgoso, denigrante, que no deteriore las cualidades y capacidades humanas y tienen que haber cambios en muchos órdenes más allá que en lo cultural, cambio en las relaciones políticas, cambios de acceso a los satisfactores, medidas como la renta universal, como la práctica de equidad de género, medidas especiales de protección para NNA son acciones que se emprenden socialmente y pueden contribuir a que disminuyan la vulnerabilidad.

Eje 2.- Miguel: En la literatura también se mira una correlación directa entre la vulnerabilidad de los niños, la violencia y la no garantía de los derechos humanos, esta vulnerabilidad y violencia siempre es una violación hacia los derechos humanos, ¿no?, o no es así.

Entrevistado 3: Si me parece que es claro, si efectivamente se mira condiciones de garantizar el ejercicio de los derechos humanos la vulnerabilidad disminuiría sencillamente y en la medida que no existe esa garantía pues aumenta sensiblemente la vulnerabilidad entonces son dos elementos que están claramente concatenados, insisto no va a disminuirse la vulnerabilidad de los derechos en tanto la cultura de los derechos no se convierta en una práctica generalizada, conocimiento generalizado, en una forma de relación generalizada

Miguel: la cultura es una precondition, la primera, la cultura es la primera precondition porque están dos, ¿no? , que se están jugando, la cultura y las condiciones socioeconómicas.

Entrevistado 3: Es que no están desligadas, creo que la cultura de alguna manera precede a las condiciones socioeconómicas en algún sentido en la medida que somos capaces de visualizar cambios, caminos diferentes de relaciones humanas y logramos que esta visualización permee en las diferentes

expresiones culturales a lo mejor tenemos posibilidad también de transformar las relaciones económicas y de poder pero es evidente que las relaciones económicas se van construyendo desde una lógica diferente y que a veces es muy complicado transformar esa lógica u orientarla en un sentido distinto, por ejemplo con el cambio tecnológico (se) marcan muy claramente ciertas formas de relación humana y entonces el cambio tecnológico de alguna manera es difícil de controlarse, se da y tiene su propia dinámica y entonces genera cultura y formas de relación humana que no necesariamente se corresponden con la idea de los derechos humanos o con la idea del desarrollo, del bienestar humano o de la construcción de formas de relación humanas no violentas, no competitivas, no excluyentes, no vulnerantes de los derechos, la realidad es muy compleja y está sobre determinada por otros factores.

Entonces creo que en la medida que culturalmente empezamos a ver las cosas de otra forma vamos a poder establecer los mecanismos de corrección de las visiones que se derivan simplemente de las formas económicas, de producción, de la forma de apropiación de los bienes y de los recursos naturales, humanos, culturales etc., y en la medida también que podamos generar relaciones en el ámbito económico y político diferentes vamos a poder también generar transformaciones culturales entonces es también algo muy dialéctico, muy dinámico, muy complejo pero pienso que podemos empezar desde esta visión y reconocimiento de los derechos humanos como una fase evolutiva superior dentro de la humanidad como para también intentarse transformarse en otros planos.

Eje 3.- Miguel: Sobre las políticas públicas de los NNA, después de la convención de los derechos del niño mucho tiempo se dijo que México necesitaba una política con enfoque de derechos en sus políticas públicas de infancia, ¿qué características crees que está teniendo o tiene la política actual para NNA de promoción de los derechos y prevención de la violencia?, ¿es adecuada?, ¿es suficiente?

Entrevistado 3: Si, yo creo que hay un factor positivo en términos de lo que es la política pública y otro negativo, a nivel positivo todo el discurso de la política en

favor de los derechos humanos y en favor en particular de los derechos de NNA está ahí presente y se hace valer y se discute en diferentes ámbitos, es decir muy poca gente y muy pocos grupos dirían que no es positivo, defender, promover, intentar garantizar los derechos de NNA, yo no he encontrado a alguien que de manera expresa diga, “no, no, no, es que no debe haber derechos, no deben hacerse valer, no deben ejercitarse, no deben garantizarse” pero sí encuentras personas que dicen que los derechos van aparejados a las responsabilidades y no es así los derechos son expresiones que no deben estar condicionadas al cumplimiento de la responsabilidad particularmente en el caso de las NNA. Los NNA no tendrían que hacer nada, no tienen por qué asumir ninguna tarea, trabajo o esfuerzo para que se reconozcan y se garanticen sus derechos sin embargo culturalmente todavía hay gente que asocia los derechos con el cumplimiento de responsabilidades eso me parece que es muy claro que NNA legalmente, formalmente y culturalmente, niños y niñas no tienen responsabilidades, obligaciones y no necesitan cumplir condiciones para que se reconozcan y se traten de garantizar sus derechos, pero creo que ya me perdí un poco; había otros elementos de la pregunta

Miguel: si, ¿cuáles son los elementos que crees que tienen la política de NNA, promoción de los derechos y prevención de la violencia? ¿Es adecuado o suficiente?

Entrevistado 3: Estamos avanzando en la condición de la política con enfoque de derechos justamente porque hay consensos sociales entorno de que esos derechos se quiten y niñas y niños son los titulares y deben ser reconocidos y deben ser capaces de ejercitarlos. El problema es que más allá de cierta cuestión formal y de cierta convención en la práctica seguimos ejerciendo una situación de violencia en contra de niñas y niños, estamos poco atentos al respeto de sus derechos y, con cierta frecuencia, lo que se ha avanzado en términos culturales y política pública no tiene expresiones instrumentales en la práctica y sí existe un sistema de protección integral pero no se han dado los recursos, sí existen leyes a nivel nacional o general, estatal, municipal para que se reconozcan y protejan los derechos de los niños y niñas pero muchas veces quienes los tienen que aplicar

no los conocen, no los entienden, no los hacen valer, si existen mecanismos jurisdiccionales para que se defiendan los derechos de NNA pero no constituyen las practicas generalizadas, no usan el protocolo.

Entonces estamos en términos de la política en una situación ambivalente y compleja, sí se entiende el tema o sí está generalizándose el tema de visión de derechos o del enfoque de derechos pero muchas veces resulta incómodo, complejo aplicar esas políticas y más bien se adoptan políticas que se alejan de este enfoque de derechos.

Eje 3.- Miguel: ¿Qué tanto conoces estos instrumentos, la ley general, el reglamento, al SIPINNA, CONAPINA, COMPREVNA, la estrategia INSPIRE?, ¿qué opinión tienes al respecto de ellas?

Entrevistado 3: Si pues ahí estamos y estamos promoviendo justamente que se adopten esas políticas, esos instrumentos y que se hagan realidad en medida de lo posible en todos los ámbitos pero también hay que reconocer que existen resistencias, fórmulas para romper con esos instrumentos, esas políticas por ejemplo se promueve la instalación de los sistemas de protección a nivel nacional y se pone una fecha para poder establecer y se logra establecer o instalar esos sistemas en las fechas no previstas pero justamente por esa tarea de hacer, de cumplir con el requisito formal más que de hacer realidad el instrumento de la política, pues los sistemas al nivel de los estados están instalados sin los recursos, sin los RH adecuados, sin las políticas de operación que garanticen el cumplimiento y sus atribuciones. Entonces estamos ahí entre lo permanente y lo formal, lo real, lo factible, lo necesario, lo viable, lo deseable y lo que en realidad sucede.

Entonces es importante y significativo que existan las políticas y es lamentable que enfrente obstáculos para su instrumentación, para su construcción como responsabilidades administrativas, para su ejercicio al término de sus garantías etc.

Eje 3.- Miguel.- ¿Consideras entonces que en México hay o existen condiciones para que esos instrumentos legales y de política pública puedan dar resultados en el corto, mediano o largo plazo?

Entrevistado 3: Pues es la gran incógnita ahora con el nuevo gobierno algo que hemos detectado, que necesitamos en el tema de incidencia, es que a diferencia de gobiernos anteriores no había como una serie de camisas de fuerza ya definidas, ya instaladas, por ejemplo en el tema de la relación entre gobierno y sociedad, gobierno y organizaciones de la sociedad civil están abiertas todos los mecanismos para poder escribir una historia diferente a la que había habido, la política anterior era de contención, control, una participación tangencial de las organizaciones en las decisiones de política y creo que eso puede variar con el actual gobierno aunque ha habido expresiones de combate a las organizaciones inclusive en términos de corrupción, más allá de las medidas de corrupción real no hay una barrera preestablecida con respecto de las organizaciones, no hay la idea de que hay que contenerlas, son un estorbo son un problema, sino más bien en las mesas de discusiones, al menos en las que yo participo, los términos de relación entre gobierno y sociedad están por construirse, se ve como algo positivo y hay además la disposición al dialogo de los servidores y las servidoras públicas, inclusive una visión ambiciosa de que se pueden hacer muchas cosas con las sociedades civiles y eso tiene que ver con los contenidos, los temas.

La niñez se reposiciona como una prioridad en el discurso público, los diferentes sectores piensan en acciones, medidas, proyectos que puedan ir en el sentido de lo que establece la ley general, el sistema integral de protección, el sistema especial y estamos un poco a la expectativa de que empiecen a suceder justamente políticas públicas que contribuyan a la mayor garantía de estas posibilidades, derechos, estas políticas.

Eje 3.- Miguel: El enfoque de derechos de NNA dice que los niños tienen que participar más en la política pública que les afectan, ¿tú crees que se está haciendo esto en las políticas públicas mexicanas?

Entrevistado 3: Yo creo que se está intentando reconocer más los derechos a la participación, creo que algo que no se está haciendo bien son los formatos de participación, los protocolos de participación creo que seguimos sin construir estos protocolos de participación amigables que efectivamente reconozcan las etapas de los niños y niñas, sus momentos, formas de relación, etc.

Entonces hacer que la participación se reduzca a alguna presencia en un podio, escenario para oír discursos interminables sin considerar sus formas de expresión etcétera, escribir o más bien hacerles leer discursos que escribe un adulto, vestirlos de diputados o diputadas para sentarlos en curules todas esas formas acartonadas de participación no ayudan en nada y que se les dé el carácter de la participación en niñas y niños no me parece que abone o contribuya a ejercer de buena forma el derecho a la participación.

Creo que tenemos que cambiar esos formatos partir mucho más de dinámicas lúdicas, de juego, formas de participación puntuales digamos donde el espacio inclusive de la participación sea diferente en donde podamos favorecer más la espontaneidad, la expresión real de problemas, nos ayudaría a entender con más realidad lo que están pensando, sintiendo, lo que les gustaría que pasara, lo que proponen, tenemos que adaptarnos mucho más a la naturaleza de las formas de participación, estar en sus espacios, jugar, que se expresen físicamente en dibujo, el dibujo ayuda mucho a la expresión a la participación que haya dinámicas de grupo con elementos que les resultan familiares y amigables, que se tengan espacios cuidados de participación no estereotipados, ayudaría mucho.

Eje 3.- Miguel: Además de esta participación parece que hay algo que subyace en las políticas públicas del enfoque de derechos, que es más filosófico y luego se retoma lo que se decía (a la manera de Alan Turaine), la gran transformación que se esperaría en un largo plazo es que los niños se integraran a la sociedad y a la comunidad política, como sujetos.

Entrevistado 3: Pues no sólo eso yo diría que podemos ir bastante más allá lo que propone SAVE THE CHILDREN es la idea de la gobernanza centrada en la niñez, si efectivamente reconocemos a las niñas y niños como sujetos, sí

efectivamente entendemos cuáles son sus derechos, qué condiciones se requieren para que esos se ejerciten, etcétera, etcétera, lo que vamos a resolver del problema en conjunto con la sociedad, si las niñas y niños tienen garantizado su derecho a la salud, lo que implica nutrición etc., lo que vamos a ver como resultado es una sociedad sana, una sociedad donde se consumen alimentos de otro tipo, donde se producen alimentos de otro tipo, en donde las prácticas de salud son preventivas y no correctivas o de urgencia, en donde se previenen enfermedades crónicas o derivadas de la violencia, entonces tienes una sociedad de otro tipo, donde los adultos, la familia, se benefician de las practicas que garantizan el beneficio a la salud, en fin, tú vas revisando todo el catálogo de derechos y atiendes las necesidades de las niñas y niños dentro de ese ámbito, estás hablando de una sociedad donde hay posibilidades de desarrollo económico, en donde hay bienestar, seguridad de salud, cultura, recreación, descanso y las niñas y niños pueden ir sin necesidad del acompañamiento de un adulto a un parque recreativo cercano, pueden encontrar ahí todas las opciones justamente de desarrollar el juego como forma de aprendizaje, relación, de comprensión del mundo y del entorno.

Entonces, quiere decir que hay una sociedad en donde no se necesita explotar y disponer de los niñas y niñas para ninguna situación delictiva, es impresionante ver como en otro países por ejemplo en Japón tu vez a los niñas y niños caminando o en el transporte público sin necesidad de acompañamiento de un adulto, hay un absoluto respeto hacia su integridad, identidad, a su seguridad y la sociedad es una sociedad no exenta de problemas -sin duda- pero es una sociedad donde la gente tiene resuelta sus necesidades, no hay violencia, hay seguridad, hay la posibilidad de aprender, crecer y desarrollarse entonces la idea de una centralidad de la infancia o de la niñez como factor que determine el funcionamiento en conjunto con la sociedad me parece que es muy poderosa entonces esa sería nuestra propuesta como SAVE THE CHILDREN, la gobernanza centrada en la niñez.

Miguel: y en el interés superior de la niñez que es lo que me estás diciendo.

Entrevistado 3: Claro

Eje 4.- Miguel: ¿Cómo has visto el proceso político Institucional, burocrático, legislativo, evolutivo de los gobiernos en general si tú se lo tuvieras que explicar a alguien, ¿cómo se los explicarías?, ¿qué es lo que ha sucedido en México para llegar en dónde estamos?

Entrevistado 3: No pues mira ha tenido que ser muy compleja la construcción de una política, el esfuerzo que normalmente se ha hecho desde las organizaciones de la sociedad civil, han pasado por un proceso de resistencia en general que no ha aceptado la necesidad de transformar en nuestra cultura, en nuestra legislación, en nuestras políticas en favor de la niñez. Cuando han habido condiciones, tener a personas sensibles en la administración pública, en el poder legislativo etcétera, se avanzan cosas, pero han sido decisiones que se han adoptado muchas veces por un puesto muy fuerte para quienes las han impulsado.

Un buen ejemplo es la Ley General, cómo se presentó la iniciativa preferente, fue la primera iniciativa preferente que se presentó en México y se presentó como un proyecto desde mi punto de vista muy fallido, incompleto y de alguna manera con la lógica que había que sacar algo que resultara popular, que pudiera tener impacto en la opinión pública como algo favorable y pues en el tema de la niñez eso es inobjetable, pero la iniciativa preferente no estaba bien armada, no tenía el enfoque más adecuado, entonces la reacción de las senadoras -sobre todo- y senadores, contribuyó mucho a que se pudiera darle un giro a la iniciativa preferente de ahí también hubo unas participaciones muy importantes de la sociedad civil en primer lugar las organizaciones hicieron la advertencia de que la iniciativa no iba en un buen sentido y también se vio a nivel de la cámara de senadores entonces hubo una conjunción de esfuerzos entre senadoras y senadores lúcidos y consientes y sabedores de la problemática y de organizaciones de la sociedad civil. Se permitió replantear la iniciativa, la ley aunque no es perfecta, ni mucho menos, pero sí avanza significativamente.

Históricamente es el primer instrumento de esta naturaleza con esta solidez y este enfoque, hubo leyes de protección de los derechos de los niños y niñas pero nunca alcanzaron el contenido que ha alcanzado esta ley. La ley actual y el alcance de la transformación administrativa también ha sido muy significativo, estamos hablando de una ley que establece un marco de concurrencia y la atención de los problemas de la niñez, tienen que participar el gobierno federal, gobierno de los estados, gobiernos municipales, hay participación de la sociedad civil, hay participación prevista de NNA y eso ya cambia muy significativamente el paradigma del marco legal, institucional en el que estamos, pero siguen pendiente muchas tareas en este sentido no podemos hablar ya de un marco operante y garantista de los derechos, sí está planteado así pero aún faltan muchas cosas por hacer para que efectivamente estemos hablando de un ejercicio pleno de derechos.

Eje 4.- Miguel: Y tú detectas en ese proceso algunos actores preponderantes tanto como los hacedores de esta nueva política, imagen enfoque como los impulsores hay unos que la hacen y otros que la impulsan, a quienes tú puedes mencionar.

Entrevistado 3: No bueno, históricamente Angélica de la Peña fue un factor siempre en relación a los temas de niñez a nivel del poder legislativo, ella participó en diferentes iniciativas y procesos de la forma legal más o menos exitosos o fallidos -como los quieras ver- y siempre fue un factor consistente en ese sentido, entiendo que ella ya no está actuando en el ámbito del poder legislativo y no tengo muchas referencias de ella recientemente, aunque en el esfuerzo de reformulación de la iniciativa preferente en materia de derechos de la niñez ella fue un factor muy importante junto con otras senadoras y senadores donde me parece que destaca Alejandro Encinas, la que fue la presidenta en la legislatura anterior en el senado y así 4 o 5 senadoras y senadores que contribuyeron que se reformulara la ley de diferentes partidos.

Para mi sorpresa en este gobierno hay un acuerdo firmado por el actual presidente y muy buena recepción en diferentes ámbitos digamos para impulsar cambios, te

digo que para mí sorpresa porque pensé que iban a ir con más lentitud el restablecimiento del sistema integral de protección me parece que hay que verlo con mucho cuidado y detenimiento cada uno de los discursos que se hicieron porque ya hay un catálogo bastante significativo de iniciativas, propuestas, medidas que se quieren tomar en relación a la niñez y que no se había dado así, nunca se había ni siquiera verbalizado una acción significativa de traducción de la ley a cada ámbito de competencia.

Entonces veo con mucho entusiasmo los que está pasando o lo que se ha dicho al menos, lo que se dice normalmente se exige, entonces son compromisos y creo que el número de compromisos que se han expresado por el actual gobierno son muy relevantes, lo vez también en quienes tienen a su cargo responsabilidades en el gobierno, en el área de gobernación me parece que hay una expresión clara de darle continuidad al SIPINNA e inclusive ir más allá en termino de abrir espacios con interlocución civil para que sucedan cambios en las políticas públicas en materia de la niñez, lo vez en otras dependencias también en salud, trabajo, en el ámbito del sistema de protección a la familia el DIF, disposición a desarrollar iniciativas relevantes en términos de los derechos de los NNA.

Por ejemplo, en el discurso de la titular del DIF se habla de una estrategia nacional para la protección de niñas y niños sin cuidados familiares que es un tema en el que hemos estado trabajando diferentes organizaciones para tratar de hacer realidad las directrices de las naciones unidas a los cuidados alternativos para las niñas y niños sin cuidados familiares, es un tema muy amplio, muy complejo que abarca cuestiones como desde la prevención, la perdida de los cuidados familiares, que es el fortalecimiento de las familias, hasta la reintegración familiar pasando por acogimiento familiar, adopción, centro de asistencias social, etc., etc., ahí por ejemplo ese tema es una mención en el discurso de la titular del DIF entre 15, 20, 25 cosas más y cada una de ellas tienen también mucho contenido y lo mismo sucede en educación, salud; todos los que intervinieron en la reinstalación del SIPINNA en ese evento dijeron cosas del debate, a nivel de la CDMX se vuelve a relanzar el SIPINNA en el CDMX y otra vez otros discursos muy intencionados de parte de las autoridades en los diferentes campos, el discurso de

Ernestina Godoy que es la Procuradora de Justicia de la CDMX, Estela Damián que es la del sistema DIF están llenos de intenciones, referencias y mediadas que se quieren tomar en esta materia.

4.- Miguel: En una forma de encuadrar ese proceso político, si pudieras encuadrarlo yo te pongo por ejemplo tres maneras de encuadrarlo que son contemporáneas en la política pública, hay tres enfoques: uno que le llaman el enfoque de las coaliciones promotoras que es precisamente este como el FRENTE, REDIM, que impulsan cierto tipo de enfoque como el que tú me dijiste de SAVE THE CHILDREN y lo impulsan hasta que lo logran y sacan la política pública, lo estoy poniendo en palabras muy llanas y muy reducido; el otro es el de las corrientes múltiples que dicen que hay tres corrientes básicas que se dan -la problemática y las soluciones-, la problemática es como enmarcas la visión de cómo son los niños, que problemáticas tienen, luego sus soluciones y luego coges a los actores y al estado que guarda la nación para hacerlo confluir y cuando se abra una ventana de oportunidad, confluye todo esto como algo fortuito, está la oportunidad y hay un agente clave que lo impulsa; o, la otra le llaman el equilibrio puntuado que es como un término de la biología que es cómo se van acumulando los cambios durante todo el tiempo y a veces hay algo que ocurre que sea interno o externo que hace que eso cambie. Esos son tres enfoques contemporáneos y hay otros que les llaman transferencia de política que es por ejemplo el INSPIRE u otros, que es cómo se importan políticas de otros lados o como se imponen las políticas de otros lados, yo sé que es muy grande lo que te estoy diciendo pero como verías tú hay una de estas cosas que encuadre con lo que ha sucedido en México para instalar esta política.

Entrevistado 3: De entrada la firma de la convención, después la reforma constitucional en materia de derechos humanos, el establecimiento constitucional del interés superior del niño, la reforma al sistema de justicia penal juvenil también en la constitución, después de la firma de la convención las observaciones a México del comité de los derechos del niño de la ONU que ahí te hacen toda una serie de compensaciones que si han tenido desde luego impacto al menos el

manejo de información y del informe de resultado al comité, o sea México tiene que rendir un informe cada equis tiempo, creo que ya vamos en el quinto. El tema de la expedición de la ley y la reforma a nivel nacional de las leyes en los estados, no sé, las tácticas de participación de sociedad civil en los SIPINNA me parece que también son un elemento de encuadre están dejando su impronta, empujando que funcionen los sistemas por supuesto no en todos los estados pero si en algunos estados, ¿qué otra cosa?... ¿es en ese sentido en el que tú lo planteas?

Miguel: te preguntaba más bien como veías, digo, ya que me hiciste un poquito la historia, como viste la historia, los personajes ahí centrales o que pudieron influir, yo te preguntaba ahora ¿cómo vez? ya de una manera sistemática, ya no así casuística sino como explicación de “ah no mira así fue como sucedieron unos hechos: se acumularon y de repente ¡pum! estalló o no, mira, algunas de estas políticas se trajeron, nos las impuso”...

Entrevistado 3: El tema de la alianza global sobre la violencia aunque me parece que ha sido fallido, me parece que también ha dejado un antecedente que eventualmente fue tomado...

Miguel: ¿la alianza es fallida?, ¿consideras fallida la alianza?

Entrevistado 3: La alianza global en México sí, no la alianza global pero la manera en la que se tradujo en México, se aterrizó en México me parece que ha dado muy pocos frutos, digo ya inclusive en su momento hablé de la simulación, pero se ha mantenido de una u otra manera como espacio y seguramente se han dicho cosas que no me parece que hayan tenido demasiado impacto pero al menos se ha hecho un discurso dentro de la administración, México como país pionero etc., etc., etc., la estrategia INSPIRE, en fin, pero creo que han habido otros ámbitos con mejores resultados, creo que en el SIPINNA vamos a ver avances ojalá que en este periodo sin menos intentonas de control político, el SIPINNA pueda crecer.

Y bueno, pues las redes siguen operando, las redes operaron para establecer el compromiso a los candidatos a la presidencia en favor de la niñez, lograron que todos firmaran, las iniciativas que se han tomado puntualmente ahí por parte de

algunas empresas, instituciones de estudios superiores etc., creo que también forman parte de ese marco, pues hay varias facultades o centros de investigación en diferentes instituciones que han retomado el tema de niñez para desarrollar algún tipo de proceso o de investigación que han tenido su impacto a nivel nacional, no sé si hay algo así que tu veas en el marco.

Miguel: sí bueno, algo así en las redes que me estás diciendo que han colaborado para impulsar un poquito las leyes, también me has dicho que hubo gente en el legislativo que también impulsaron estas leyes. Sí, yo creo que hace falta, por eso te decía que hace falta reconstruir un poco esta historia porque no está claro cómo se fue haciendo este proceso.

Hay que seguir, a mi juicio, los procesos que se dieron en comisiones de infancia tanto en la cámara como en el senado, los procesos que se siguieron en la comisión de niñez en la cámara de representantes en el ahora congreso de la CDMX, hay que seguir lo que ha hecho en las diferentes redes, Alianza MX, MX por la niñez, el Pacto por la Primera Infancia , el Frente, REDIM, la mesa social contra la explotación y hay otras y... inclusive a nivel judicial por ejemplo hay que seguir la conformación de la dirección o el área de derechos humanos de la Corte que también organizó eventos, investigaciones, jurídicas de la UNAM, trabajo social de la UNAM, todos estos espacios de una u otra manera han producido propuestas, resultados, estadísticas, si siento que hay como un esfuerzo relativamente diverso de proposición y formulación en torno de la niñez, no sé si alcanza a configurar un marco o articular una visión social, o a tener un impacto más o menos significativo en la toma de decisiones pero sí se ha dado toda un agujoneo.

Eje 4.- Miguel: Luego de todos estos cambios y leyes, instituciones, ¿se ha visto beneficiado algunos grupos o instituciones más claramente, tú lo vez por ahí?, ¿vez algo así?

Entrevistado 3: Yo sí creo que en muchos estados o en diferentes estados los sistemas de protección empiezan a adquirir mayor esfuerzo, si veo que a nivel mediático hay también cambios en diferentes concepciones que se está también

avanzando en la configuración de un marco legal más preciso, claro en términos de los derechos de NNA y el reconocimiento del enfoque de derechos entonces son modestos tal vez los cambios pero sí hay una preocupación sistemática y que puede ser eventualmente de mayor alcance y mayor profundidad, más bien es un tema que va hacia delante, no hacia atrás, yo estoy optimista, no está tan fácil pero tampoco hay resistencia, tampoco hay menos comprensión, tampoco hay rechazo, o sea desde el punto de vista de la construcción de consensos, estamos más hacia el consenso que hacía la división.

Miguel: ¿Algo más que quieras agregar o algo que haya olvidado?, ¿sugerencias?

Entrevistado 3: Es un esfuerzo importante el que estás haciendo, una invitación a que lo profundices, creo que necesitamos que haya justamente investigaciones y valoraciones, propuestas que motiven a que se sumen más actores, ideas a esta causa y que bueno que elegiste el tema y que lo estás trabajando así con esta idea de profundidad.

Entrevista 4

Masculino, 34 años, francés. Maestría en dirección de empresas, maestría en cooperación internacional al desarrollo. Sociedad civil.

Eje 1.- Miguel: ¿Cómo describirías a NNA?, ¿cómo lo diferenciarías en cómo lo ves tú, cómo lo ve la sociedad y cómo lo ven las instituciones?

Entrevistado 4: Te respondería en el defecto de mi profesión, los vería como un recurso totalmente desperdiciado en México. Es una sociedad... es un sector de la población que está totalmente olvidado, como no votan es una población que no recibe tanto interés como político. Mi punto de vista personal es que la niñez mexicana sufre muchísima violencia y una violencia que está aceptada a nivel como social, lo podemos ver en las mismas calles, es muy común ver a niños trabajar con desnutrición y pasamos al lado de que es como parte de nuestro entorno diario, cuando deberíamos escandalizarnos. Es mi visión de México y creo que lo viví en AL en su conjunto que lo tenemos totalmente normalizado, es triste pero es así el caso.

Por parte de las instituciones, creo que quizás hay un interés, una moda o una temática política que no sabemos si es un interés electoral o una preocupación por el cambio social, porque sí hay como, estamos viendo a niveles estatales, no lo diría al nivel nacional porque no he notado un interés allí en la agenda política, pero a nivel estatal sí hay como actividades acciones que se están como desarrollando, como que se están volviendo más consciente de la urgencia de realizar estas acciones. No sé si estamos en una dinámica, al fin y al cabo, de ejecución de presupuesto para generar encuentros, actividades, participación de niñez, sin buscar necesariamente resultados o si realmente estamos ya en un momento de cambio al nivel estatal en el país.

Y a nivel sociedad, yo creo que es un tema que tenemos totalmente desconocido, como que sí hay un trabajo fuerte en lo que es el enfoque de género, ahí sí se está haciendo mucho ruido digamos de terminar con la violencia machista, de la agenda de masculinidades sí están empezando a hacer ruido pero el tema de la

niñez, desde mi punto de vista es un tema que todavía le falta mucho por visibilizarse, no hay una consciencia colectiva respecto a esta temática.

Eje 1.- Miguel: ¿Cómo crees que afecta esta percepción en la hechura de las políticas públicas?

Entrevistado 4: Está afectando mucho, teniendo en cuenta que tenemos ver a NNA como sujetos de derechos y deberían tener una participación política y sistémica, lo cual no se está dando. Es muy interesante ver que cuando justamente por una parte tenemos encuentros, por lo menos por parte de la Alianza Global, tuvimos un encuentro en el cual vinieron niños de siete estados de la República y les preguntamos qué consideraban prioritario para eliminar la violencia contra la niñez, entonces allí salió el empoderamiento económico, lo digo porque cuando se hace el mismo ejercicio con los adultos para ellos no es relevante se comenta poco o ni se comenta. Entonces a lo que voy es que, digamos, al no considerar su participación, vemos como los adultos y los NNA tienen ambiciones distintas de donde están las prioridades y eso pueden generar políticas públicas equivocadas o alejadas de lo que los mismos NNA sienten para poder lograr cambios estructurales, esto es uno.

Lo otro es que no disponemos, al menos desde mi conocimiento no lo tengo y eso que fuimos a varios estados, las instituciones no tienen datos estadísticos ni mapeos de las NNA ni desglosados por rangos de edad, entonces al no contar con esos datos estadísticos respecto a la niñez no sabemos tampoco cuáles son las causas estructurales de la violencia y eso nos lleva a tomar decisiones de política pública más orientado a lo cualitativo, o lo que las organizaciones del momento sienten y eso es otro error de las políticas públicas. Hace poco estábamos en un estado donde últimamente hubo un incremento en el suicidio de NNA, entonces por supuesto que esto es gravísimo y se debe de atender, cuando en este estado lo más probable es que hayan muchísimos más problemas de trata, abuso sexual, castigo corporal... entonces por falta de datos estadísticos los estados o las instituciones toman decisiones equivocadas, atienden la puntita del iceberg y no toda la estructura escondida atrás de violencia.

Eje 1.- Miguel: ¿Tú crees que estas visiones que tenemos de NNA (sujetos, personas participativas, parte del desarrollo) coincidan con las que ellos tienen de sí mismos?

Entrevistado 4: Es una excelente pregunta. Mira, esto es wow, es algo que aún no tenemos definido. No soy tan experto en esto pero hablando con una colega que se dedica exclusivamente a este tema de participación, yo encuentro que hasta el momento en México no existe lo que es una participación en la cual haya efectivamente representantes de comunidades, municipios o estados, al fin y al cabo no existe como decir... una estructura de participación pero que incluya toma de decisiones, procesos democráticos y que ellos también vayan definiendo cómo organizarse para hacer llegar su voz pero que sea una voz representativa de su comunidad en el sentido amplio de la palabra. Entonces en este caso, yo encuentro que en México tenemos un reto fuertísimo porque tenemos tendencia a llamar a foros de participación cuando al fin y al cabo las instituciones o gobierno u organizaciones de la sociedad civil también lo necesitan, pero no (existen) de manera cómo que haya un diálogo permanente con ellos.

Entonces yo creo que la pregunta que haces yo no la podría responder porque todavía de hecho no está definido. Es una excelente pregunta porque lo que hablamos del adultocentrismo es como nosotros nos los imaginamos, lo que ellos opinan, además lo chistoso es que en las organizaciones que defendemos los derechos de la niñez ya es una población mayor ¿no? jajaja Entonces, mira, mientras no exista esta estructura de diálogo con la niñez, con los adolescentes, que únicamente tengan participaciones puntuales, difícilmente podremos responder a esta pregunta y tomar decisiones adecuadas.

Eje 1.- Miguel: ¿Cómo está la situación de los DDHH en México, particularmente de los NNA?, ¿cómo le explicarías el enfoque de derechos humanos a quien no lo conoce y cómo se inserta en las políticas públicas?

Entrevistado 4: La primera pregunta, México a nivel legislativo es un país sumamente avanzado, parece una respuesta rara o descontextualizada, pero cuando uno lee la LGDNNA se nota que hubo un trabajo muy bueno atrás con

participación de las OSC tomadas en cuenta. Yo creo que es una de las mejores leyes para NNA en el mundo, y hubo un reconocimiento mundial al respecto, wow mejor que en Suecia jajaja, es muy bonita en el papel. Ahora, cuando se tratan de aplicar estas leyes allí es donde pues hay unos frenos muy importantes; no le dedican presupuestos, no le dedican infraestructura o si hay infraestructura, como digamos la instalación de los SIPINNA en México -que justamente están en funciones como órgano coordinador para que esta ley se aplique-, digamos que allí hay un vacío muy fuerte.

Y lo mismo, en mi experiencia en Chile, Colombia y ahora México, somos expertos en hacer leyes, políticas públicas, deben ser de los países con más políticas públicas y leyes que existen pero pues no aplican, entonces podemos crear todas las leyes posibles y después redactarlas para NNA indígenas, con discapacidad y quedarían unas leyes hermosas y *¡qué chingón!* pero si no se aplican no sirven de nada. Entonces es lo que está pasando al nivel de los derechos humanos para la niñez. La otra pregunta, explicar el EDH a una persona que no lo conoce, yo quizás empezaría con el nacimiento de los DDHH, le explicaría que es resultado de una crisis de la humanidad fuertísima que fue la segunda guerra mundial donde precisamente por una falta de marco normativo y de derechos se hicieron crímenes de lesa humanidad nunca vistos antes. Entonces a partir de este desastre de la humanidad, comenzaron a redactar como leyes o reglas para la humanidad, para que se respete y evitar el renacimiento de la violencia, entonces digamos que los DDHH existen precisamente para evitar que volvamos a ver atrocidades... no sé si la respuesta es correcta pero para una persona que no sepa del EDH por allí lo abordaría.

Eje 2.- Miguel: En la literatura se afirma que la violencia no es objetiva sino construida de acuerdo a cada sociedad ¿tú crees que esto es así?, ¿cómo la conceptualizas y cómo crees que la conceptualizan las instituciones?

Entrevistado 4: Es una pregunta que invita mucho a la reflexión, pero podemos ver que al nivel mundial donde existen instituciones y estructuras de gobierno fuerte libres de corrupción por supuesto, donde también son como personas

capacitadas y con justamente esta vocación de defensa y que no están allí por nepotismo, jajaja no llegas allí porque eres hijo de o sobrinos de, los niveles de violencia hacia la niñez son más bajos. A lo que voy con esto es que una sociedad donde existe mucha impunidad va a tener más violencia, donde existen vacíos de respuesta, vacíos de condena, que no hay acceso a la justicia, que no hay restitución de derechos, que no se puede asegurar la no repetición de la violencia, creo que son sociedades en donde va a ocurrir más violencia. Yo creo que así es el caso, es un tema más estructural.

Yo hay un ejemplo que cito mucho justamente en las jornadas para la eliminación de la violencia en donde las personas tienen que priorizar acciones para prevenir y atender la violencia, entonces por supuesto en esos encuentros la vía fácil es la prevención de la violencia y muy pocos toman la opción de priorizar la atención de la violencia porque es un tema que todavía en México no sabemos porque pues es un fenómeno tremendo, entonces es el ejemplo que tomo, puedes hacer una carretera, puedes hacer muchas campañas de prevención para ir bajando la velocidad de las carreteras, pero si atrás tu sabes que no hay un poli que te va a parar o a multar, jaja, nos vale, cuando ya comienza a haber un miedo al policía ya le vamos a bajar. No nacemos violentos pero si una sociedad te permite ser violento y no hay una respuesta, por supuesto que esto favorece a que las personas digan “pues bueno puedo hacerlo y no me va a pasar nada”.

Por lo de la segunda pregunta (cómo conceptualizan la violencia las instituciones), hay unas cifras que son muy fuertes quizás ya las sabes, que hay más muertes de niños aquí que en Siria, que en México mueren más por homicidios que por muerte natural estos son datos del propio gobierno que el mismo presidente negó hace poquito, más del 60% han sufrido violencia en el último mes –psicológico, emocional, físico- en casa y básicamente la respuesta hasta ahora es el fortalecimiento a funcionarios públicos, campañas de sensibilización pero como de atención, de respuesta nada, en los últimos años hemos trabajado en 22 estados de la república y no hemos visto nada de esto, ninguna ruta eficaz. Entonces todavía estamos frente al grado de violencia que conoce este país, y como

organizaciones, me incluyo como sector, estamos atacando de manera muy superficial esta problemática.

Eje 2.- Miguel: ¿Conoces el concepto de vulnerabilidad?, ¿qué me puedes comentar acerca de él en torno a los NNA?, ¿con qué recursos cuentan los NNA para enfrentar sus vulnerabilidades?

Entrevistado 4: Es un concepto que justamente tenemos tendencia a usarlo pero sin entenderlo del todo, por ejemplo nos hace falta definir ¿Cuáles son los niños más vulnerables? Todavía en este caso estamos en una discusión y un debate, entonces allí habría que definirlo en el caso de la niñez. En mi punto de vista los niños mexicanos más vulnerables serían los de zonas rurales, los indígenas por la discriminación que hay hacia ellos y la falta de acceso que tienen a la infraestructura de oportunidades para combatir la discriminación. Para México los más vulnerables serían ellos, además que padecen la discusión de los usos y costumbres, hay una confusión allí que permite aún más las violaciones de DDHH, estoy pensando en violencia física, matrimonio infantil, trabajo infantil.

En cuanto a los recursos con los que cuentan son insuficientes, no hay una red de apoyo en este caso, si pasa algún tipo de violencia no hay a dónde acudir, existe claro un número tipo el 911 pero tiene una tremenda falla en la capacitación, los recursos más cercanos yo diría que es la misma comunidad pero la comunidad no puede responder en todo, hay una ausencia institucional bastante fuerte, y además cuando hay un acercamiento de las personas a las instituciones a las procuradurías, por ejemplo, las respuestas pueden ser muy equivocadas, por ejemplo hay niñas que fueron abusadas por adultos y la respuesta de la procuraduría puede ser “pues ella también estaba de acuerdo, quería”, entonces bueno hasta el momento yo encuentro que en México la niñez más vulnerable que sufre violencia no tiene donde acudir.

Eje 2.- Miguel: ¿qué hacer para enfrentar la vulnerabilidad y la violencia?, ¿crees que la vulnerabilidad, la violencia y la violación a los DDHH es la misma cosa?

Entrevistado 4: Pues mira allí es donde voy a defender el trabajo que hacemos, jajaja, hay una solución. Digamos, hay una idea en México de lo que es la formación de estas comisiones en donde se hacen mesas de trabajo con varios sectores sentados los cuales... esta infraestructura es muy buena, pero hay un reto muy importante para México, y es que este espacio funcione en el sentido de que todas las instituciones puedan sistematizar las experiencias de todos los proyectos, los programas que están trabajando y acordar buenas prácticas y lecciones aprendidas en esas mesas de trabajo para mejorar la coordinación entre estos sectores y que les permita acumular los recursos de todos y de todo tipo, no únicamente económicos sino de conocimiento social, y la transformación por sí misma de las políticas públicas, esto a nivel legislativo. A nivel comunitario, en las escuelas, fortalecer económicamente a las familias, digamos lo que son las siete estrategias INSPIRE que está usando la Comisión para poner fin a la violencia.

Entonces, esto puede ser en términos sí de prevención de la violencia y lo otro es meterse en las rutas de atención que existen en el país, de atención interinstitucional desde el primer contacto, ver lo que funciona como lo que no funciona e irlo trabajando, enfocarse en eso que llamamos cuellos de botella, para hacer un análisis y definir una ruta interinstitucional, porque eso del federalismo está bien (jaja) pero que cada estado vaya inventando su ruta (no está tan bien), hay que ir homologando una ruta de atención en México que funcione y pues por supuesto lo que incluye, que sean personas realmente profesionales, que lo hagan por convicción, que no lo hagan porque “mi padrino trabaja en el DIF y me puso de psicólogo pero no sé nada de esto” y también es un tema cultural y estructural, hay que terminar con la corrupción que existe en el país, en fin... Bueno pero para resumir lo que se puede hacer es esto, es una buena idea (COMPREVNNA-INSPIRE-SIPINNA) que puede funcionar pero que todavía le falta mucho, que realmente haya una voluntad política y que no sean sólo una serie de reuniones para estar entre los convencidos pero sin salir a la calle a actuar.

Eje 3.- Miguel: ¿Qué tanto conoces las leyes e instrumentos de polpub en México –desde la LGDNNA al PAM- y qué opinión tienes de su diseño e implementación?

Entrevistado 4: Pues mira yo estuve muy metido en la creación de los diferentes planes de acción a nivel estatal, también estuvimos haciendo el seguimiento y creación del plan de acción federal y estamos asesorando a los diferentes SIPINNAS, sus secretarías ejecutivas y últimamente hubieron muchos cambios, entonces prácticamente volvieron a empezar con nuevas autoridades, nuevas personas.

Entonces al nivel de la Comisión, del Plan de Acción, hubo una equivocación – desde mi punto de vista- por parte del gobierno, porque justamente es una comisión que busca la coordinación entre los distintos sectores y básicamente lo que hicieron fue un mapeo de iniciativas que existían en el país y lo ordenaron en las distintas estrategias INSPIRE, entonces al fin y al cabo fue encasillar lo que ya existía pero sin provocar un cambio de dinámica de trabajo en el país, entonces hasta allí se quedó bajo el gobierno de Peña Nieto. Lo que estamos viendo actualmente es sí que hay un cambio, que se proponen acciones más concretas y que, digamos, más allá de la estrategia INSPIRE que es la base del PAM se entendió finalmente que no es una metodología sino que es una guía, entonces bajo esos enfoques se proponen acciones más concretas en las cuales las organizaciones y otros sectores se van a juntar para trabajar en conjunto, entonces allí sí que podríamos ver una diferencia. Yo creo que estamos pasando de espacios que eran muy políticos a empezar a ver espacios de trabajo, a aterrizar muy bien estas acciones e ir donde están violentados los NNA que son los municipios, allí está mi optimismo de esta entrevista.

Yo creo que están buscando hacer cambios en esta administración, aunque en los cambios de administración se están perdiendo conocimientos y no se pierden meses, estamos perdiendo yo diría al menos dos años, también a apenas vamos a tener allí la máquina caminando y vamos a entrar nuevamente a elecciones, por eso es importante que por lo menos las personas de base no dependan de las rotaciones políticas sino de profesionalizar y que te queden las personas y que no dependan de los colores políticos, sino que su enfoque sean los derechos. Entonces bueno se va a rediseñar otro plan de acción, la comisión para la violencia se está también rediseñando, en fin pues vamos a ver, estamos en

puntos suspensivos... van a haber cambios con acciones más concretas, por ejemplo muy específico la guardia nacional en el reclutamiento de NNA, la participación de NNA el cómo fortalecimiento de procuradurías, es más aterrizado, antes el planteamiento era ir ordenando las estrategias que ya existían y ahora el planteamiento es trabajemos en conjunto.

Eje 3.- Miguel: A pesar de los obstáculos que me has mencionado ¿hay condiciones para que esas políticas prosperen?

Entrevistado 4: Jajaja, sí pues mira, básicamente una adecuada distribución del presupuesto, allí es donde se podrían implementar esas políticas públicas, porque hasta el momento pueden haber muchas buenas intenciones pero el presupuesto como es muy limitado, de hecho las primeras batallas que hemos dado y hemos perdido este año es la distribución del presupuesto, luego claro podemos seguir trabajando en la ejecución o implementación de las políticas públicas pero “se sacan con las uñas”, porque yo puedo ver la SE-SIPINNA que buscan la coordinación interinstitucional pero siempre se quejan de que no tienen recursos incluso para los materiales, que lo sacan a veces de su bolsa... en fin, hasta que no haya una adecuada distribución del presupuesto no creo que hayan muchos cambios.

Eje 3.- Miguel: ¿Qué tanto crees que sea posible que NNA se integren como sujetos de derecho y como partes integrales de la sociedad?, ¿qué se está haciendo para que esto suceda?

Entrevistado 4: Esta es otra excelente pregunta, yo creo que son de esas partes que se necesitan reflexionar mucho. En mi experiencia, en los encuentros que realizamos para la participación de NNA en la construcción de políticas públicas, cuando asisten como NNA aportan muchísimas ideas como muy frescas y realmente en mi opinión dan reflexiones mucho mejores que los adultos que trabajan en instituciones que dedican supuestamente el 100% de su tiempo a acciones para la niñez. Entonces, bueno, yo lo veo totalmente posible. Ahora, yo noto que hay una resistencia institucional para integrar a NNA en la toma de decisión por lo menos en el diseño de políticas públicas. La Alianza Global, bueno

la estrategia INSPIRE que justamente da una orientación para las convicciones para la eliminación de la violencia contra NNA, incluye a NNA en las mesas de trabajo, sin embargo en México eso no se da, la respuesta que se dio es que haya una comisión paralela de consulta a niños, para orientar los trabajos, esto de hecho no se da. Pero esta solución, como construir estas redes de diálogo y que haya representaciones directas de NNA en esas mesas de trabajo para el diseño de políticas públicas, yo lo veo totalmente posible y de hecho haría un cambio a nivel social y cultural muy importante, sólo que los mismos adultos y las instituciones se resisten.

Eje 4.- Miguel: Tienes poco tiempo en México, pero en tu experiencia ¿cómo entiendes el proceso histórico reciente de esta política para llegar hasta el momento que vive ahora?

Entrevistado 4: Uf! Vaya pregunta. Como dices no tengo tanto tiempo en México, pero de lo que he vivido, dame un momento (larga pausa)... Hay una deuda como muy fuerte con la niñez y por lo menos desde que llegué en 2016 el gobierno mexicano frente a las naciones unidas levanta la mano para ser un país pionero en el combate a la violencia (contra NNA), esto fue en 2016 y fue muy sorprendente por las situaciones desastrosas que existen y a partir de ese momento yo creo que sí ha habido un cambio, avances importantes -bastante significativos- estructurales para responder a esa problemática. Bueno también hubo la creación de la Ley en 2014 (LGDNNA), entonces como que se están alineando, al nivel político y normativo, las estrellas para que haya una respuesta interesante. Pero es totalmente nuevo, las instituciones no tenían ninguna experiencia, nunca fue una población que llamara la atención, entonces estamos en un descubrimiento, estamos en un descubrimiento de cómo ir trabajando esto, es una fase exploratoria y tampoco al nivel internacional hay muchas más experiencias que nos pudieran guiar. Esto es lo que te podría decir, allí sí te la debo Miguel, jajaja.

Eje 4.- Miguel: ¿Qué agentes claves o preponderantes podrías identificar en lo que te ha tocado?

Entrevistado 4: La SE-SIPINNA, los DIF y las procuradurías que tienen recursos propios, los representantes de los NNA y los primeros contactos, autoridades de primer contacto, las organizaciones de la sociedad civil porque llegan donde las instituciones no llegan, sector privado porque es clave en todo lo referente a la trata y el turismo sexual. Básicamente mencionaría estos actores clave.

Eje 4.- Miguel: **Vamos a saltarnos otras preguntas del proceso político porque no tienen sentido porque pues mencionas que no tienes claro el proceso.**

Entrevistado 4: Sí, okay, además no escucho muy bien.

Miguel: **Eje 3.- ¿Podrías mencionarme si has visto algún grupo, organizaciones o instituciones que se han beneficiado con esta política pública?**

Entrevistado 4: Mira, en este caso, la agenda de la niñez, sí podemos hablar de ganadores y perdedores, es una visión muy personal, es una agenda que puede convertirse en algo para diferenciarse de otros partidos políticos. En este caso Morena dice que ya no quiere trabajar o que ya no van a dar puntos para las OSC, allí podemos encontrar que quizás otros estados con gobiernos de otros partidos van a buscar la agenda de la niñez y el trabajo de colaboración con organizaciones justamente para proponer agendas políticas que hacen la diferencia, esa agenda política puede convertirse en eso “nosotros somos los chidos y ustedes no”.

Luego, esto de las mismas instituciones puede haber como luchas políticas, estoy pensando que justamente en la búsqueda de la SE del SIPINNA para ir coordinando, los DIFs pueden ir perdiendo protagonismo, entonces esto puede molestar y generar resistencia al cambio, y esa resistencia al cambio jugará en contra de la ley. Entonces sí hay o puede haber como perdedores que en su resistencia al cambio vayan contra el ISN. Bueno, eso lo estamos viendo, pues tú sabes que en general, la presidenta del DIF generalmente siempre es la primera dama en los estados, cuando justamente el secretario ejecutivo del SIPINNA debe coordinar y una de las entidades de ese sistema es el DIF, entonces las SE-

SIPINNA deben estar por encima de la presidenta del DIF pero allí aún hay que lograr esos cambios culturales porque esas primeras damas a veces todavía se creen dueñas o se sienten patronas, y el gobernador también dueño de las tierras y no es el caso, entonces habrá tensiones para esos cambios. Entonces la agenda de la niñez genera esas guerras de partidos, en el sentido de marcar las diferencias frente a los otros, e internamente con los que ya están instalados hay fricciones porque hay un desentendimiento (sic) de la ley y cuando se entiende la ley se hace todo lo posible para que no se aplique la ley, porque eso hace que uno pierda protagonismo en el estado o el municipio.

Eje 3.- Miguel: Finalmente ¿hacia dónde va el sector en su conjunto?, ¿cuáles son tus perspectivas?

Entrevistado 4: Yo espero que vaya a un cambio cultural de trabajo, eso es lo que quiero esperar que por lo menos haya un cambio en la cultura de las organizaciones. Según lo que sé, el sector de las organizaciones nace en un concepto como muy asistencialista, de recibir fondos para después redistribuir bicicletas, muy asistencialista y no tanto de transformación, yo creo que estamos en un proceso de cambio en donde las organizaciones si quieren sobrevivir deben ofrecer un cambio estructural, justamente también en esas comisiones y esos encuentros en donde se puede trabajar con otras organizaciones, academia, instituciones gubernamentales, inclusive iglesias, eso invita mucho a ir trabajando mejor su discurso y su propuesta programática, ya no podemos permitirnos llegar únicamente diciendo que se necesita más participación porque los espacios de participación ya existen, entonces ahora tenemos que ir trabajando el discurso más. Entonces ¿a dónde va? Yo creo que sí, desde el sector (sic) de las organizaciones a una transformación del sector y una transformación cultural. Ya lo que estamos viendo y lo que veíamos en todos los estados es quitarse esa camiseta de “soy de gobierno, soy de la sociedad civil” y realmente trabajar juntos como personas interesadas en la defensa de los derechos humanos, entonces creo que hacia allí va, no sé si respondí a tu pregunta.

Entrevista 5

Masculino, 54 años. Psicólogo con maestría en terapias sistémicas. Sociedad civil y gobierno.

Eje 1.- Miguel: ¿Qué características tienen las NNA, cómo los ves y cómo los ve tu institución?

Entrevistado 5: Bueno nuestro marco de referencia es la CDN, los principios que marca la convención, la protección, el desarrollo, la supervivencia, el ISN y la idea de entender a los NNA como personas que están en una etapa de desarrollo específica y que por lo tanto tienen necesidades y derechos específicos que tienen que ser atendidos a los cuales se les debe de garantizar y son el Estado y sus instituciones quienes están encargados de garantizarlos. Entonces, nosotros vemos así a los niños como personas sujetas de derecho y trabajamos en esta SE para llevar a cabo todos los acuerdos que el SIPINNA genera en su agenda de trabajo y vamos desarrollando cada uno de esos temas. Para nosotros es muy importante ir puntualizando, la agenda de NNA es muy amplia y hay algunos temas urgentes y prioritarios que hemos estado desarrollando, nosotros al hacer un trabajo más específico tanto de investigación como de revisión y contacto con otros sectores y dependencias de la APF.

Sabemos que no todas las dependencias manejan este enfoque de derechos de los niños, entonces precisamente la LGDNNA nos atribuye la facultad de pues ayudar a todas las dependencias, programas, instituciones de gobierno a que tengan este enfoque de derechos de NNA, así como también en los tres órdenes de gobierno, tenemos que trabajar básicamente con servidoras y servidores públicos del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y los gobiernos municipales, además otras instancias de la sociedad como la sociedad civil, sabemos que hay organizaciones que sí tienen este enfoque de derechos y entonces somos aliados o ya son aliados de esta propuesta. Sabemos también que tanto en dependencias como en organizaciones y otros sectores de la sociedad se sigue mirando a los niños como sujetos de la asistencia, que más

bien se debe proteger a sus personas, a sus valores y no necesariamente el enfoque de los derechos.

Sabemos y trabajamos con un enfoque de cambio cultural que significa para nosotros que la sociedad abandone ciertos enfoques para entender a la infancia, como el adultocentrismo, una visión centrada desde la perspectiva adulta de que son los niños, esa visión nos va a decir que son menores, que son dependientes, que no son responsables, que necesitan el cuidado de los adultos, que no pueden decidir, que necesitan que los adultos decidan por ellos, etcétera, que no diferencia cada una de las etapas de su desarrollo, el crecimiento que van teniendo y la autonomía que van ganando al paso de los años hasta que llegan a los 18 y legalmente se les reconoce como adultos. Entonces bueno trabajamos por todo este EDH sabiendo que hay muchas instancias que todavía no lo tienen.

Eje 1.- Miguel: ¿Cómo describirías la situación de los derechos de NNA en México?

Nuestros diagnósticos nos muestran que, uno, no hay un pleno conocimiento de este enfoque de derechos, eh los procesos legislativos han sido muy tardados, es decir, la CDN que es del año 89, México la firma hasta el 90, pero es hasta el 2015 que hay una Ley General que retoma los principios y los derechos de los niños y los pone en una ley específica y después en las leyes de los estados entonces como que hay una demora en la parte legislativa, hay un demora en la parte de retraso, en la parte de las políticas públicas porque muchas de las políticas públicas están pensadas y diseñadas para la población adulta dando por hecho de que si los adultos están bien por automático los niños tienen que estar bien, entonces, no había índices, no existían índices, no existían mediciones para el desarrollo de los niños hasta que se empezó a enfocar una política específica para ellos y tampoco había sistemas de información que nos arrojaran como estaba la situación específica de este sector de la población, en salud, educación, cultura, violencia hasta que se empieza a meter este enfoque es que podemos empezar a rescatar información específica para ellos.

Por ejemplo, un caso muy significativo es cuando México entra en toda esta dinámica violencia pues las estadísticas mostraban por ejemplo las víctimas de la violencia en general y después se han ido diversificando y se han ido haciendo como más, emmmmh, el desglose de la información y entonces ahora sabemos también que hay un porcentaje de estas víctimas de la violencia que específicamente son NNA, primero los tenían como menores ahora tenemos un dato muy claro y un sector muy importante son los adolescentes porque ingresan a las áreas críticas del crimen organizado o porque son víctimas del crimen organizado o porque están alrededor de todo esto entonces toda esta medición y esta percepción de cómo afecta ahora sí que al derecho a una vida de violencia en este sector pues no existía antes y cada vez más lo estamos teniendo y así como eso ahora hay mediciones específicas, por ejemplo en el informe 2018 de UNICEF señala la medición específica de la pobreza de los niños que antes era la pobreza de los mexicanos, no recuerdo exactamente el dato, 52 000 000 de mexicanos en pobreza pero no te dice cuántos niños están en esa circunstancia entonces resulta que cuando haces las comparaciones el sector de NNA suele tener unas características de más afectación en índices de pobreza, de desarrollo, de salud, de seguridad por el sólo hecho de ser NNA.

Nosotros vemos el problema como que hay que visibilizar con datos duros cual es la circunstancia generar una política pública con enfoque de derechos y que todas las instituciones y acciones de gobierno promuevan acciones tendientes a resarcir y a garantizar estos derechos.

Eje 1.- Miguel: Tú ¿cómo vez?, ¿crees que los niños se piensen a sí mismos con la imagen que nosotros estamos tratando de darles, con los derechos, con este enfoque?

Entrevistado 5: Yo creo que hay, cada vez más hay una percepción y un conocimiento de lo que es el enfoque de derechos, yo no sé si está bien entendida cuando encontramos frecuentemente expresiones como “no hay que educar a los niños en sus derechos porque entonces acusan a los maestros o a los padres” entonces dices bueno, ¿quién les dio o quién enseñó el enfoque de derechos?

¿qué está haciendo creer a los niños que pueden perjudicar por encima de un maestro o de acusar a sus papás sólo por el hecho de acusarlos?

Sí hay también como la importancia de diferenciar si la educación y el conocimiento en derechos humanos que les llega a los niños es la adecuada o correcta porque nunca una verdadera educación en derechos humanos te va a colocar por encima de nadie, te va a mantener en un respeto de relación a las personas, yo creo que hay también un buen sector de NNA que no tienen información, ni conocen, ni ejercen de manera consiente sus derechos, se necesitan procesos de información, de análisis, de desarrollo de la capacidad de los niños para conocer, opinar, para participar en procesos, esta es una atribución que también nuestra ley que genera el sistema nos da para que en el país podamos estar haciendo este tipo de ejercicios de participación infantil y cada vez más que hemos hecho por ejemplo el ejercicio de las encuestas que se llaman el OPINNA, cada vez más tenemos más participación de niños de las que hemos ido abriendo en los temas. Por ejemplo, la última de participación en el programa nacional de desarrollo, ¿por qué nunca antes se le había tomado en cuenta?, ¿por qué nunca aparece la opinión de ellos?, entonces cada vez más niños no recuerdo ahorita el dato pero vamos como 40,000 o un poco más pero quiere decir que cada vez más se mueve un poquito este tipo de participación, yo creo que no es igual eso sí me parece que hay algún sector que entiende más y otro sector que todavía necesita de formación y opinión.

Eje 1.- Miguel: Si tuvieras que explicarle a alguien para que entendiera el enfoque de derechos, ¿cómo se lo explicarías?, y ese mismo enfoque, ¿cómo crees que lo está realizando la política pública de SIPINNA?

Entrevistado 5: Cómo se lo explicaría a alguien, depende de a quién se lo explico, ¿no?, lo que te decía, nuestro primer interlocutor, es que hay que entender dos lógicas: una, el SIPINNA ese es una instancia que congrega al Presidente de la República, los gobernadores, al fiscal, 8 secretarías de estado, la comisión de derechos humanos, a representantes de la sociedad, esa es una instancia, es un colegiado, ellos son los que encabezan el SIPINNA, en el caso de

cada gobernador para el nivel estatal, el gobernador preside su sistema estatal de protección, su SIPINNA estatal con su gabinete, con su participación de derechos humanos, con su fiscalía, sociedad civil y en el caso municipal está pensado que cada presidente municipal preside el SIPINNA municipal con su equipo, su cabildo, sus gentes, pero con la idea de que todos los programas vayan permeando la política pública de derechos del niño, nosotros esta oficina no es el SIPINNA es la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA, el SIPINNA son: el presidente, los gobernadores, ellos son el SIPINNA ellos deciden y acá operamos esas decisiones y articulamos y movemos y nos coordinamos con quien tengamos que hacerlo por eso tenemos que estar como en todas las áreas del gobierno además con el poder legislativo, el poder judicial, la sociedad civil, etc., esto para entender el nivel, nosotros si vamos con los servidores públicos lo hacemos de manera formal de decirle: "México firmó un tratado que es la Convención, los principios y los valores de la convención pasaron a la Constitución Mexicana, hay unas reformas de los derechos humanos, existen e principio del interés superior que significa que hay que garantizar todos los derechos para todos los niños en cualquier circunstancia y eso hay una ley general que todos estamos obligados a cumplir y esa ley no solamente enuncia los derechos si no crea el mecanismo de seguimiento y supervisión que es una Secretaría Ejecutiva y está a nivel federal, estatal, este es el discurso, cuáles son los derechos, cuáles son los principios, los podemos ir haciendo, desglosando los que ya sabemos a la vida, educación, desarrollo, a la no violencia y cuáles son los principios ya lo había comentado, eso es lo que hacemos nosotros directamente con los servidores públicos porque son los primeros destinatarios, nosotros no tenemos una acción directa con la población con los niños, tendríamos un papel de trabajar con la SEP, salubridad, cultura para que sus programas de educación directos a la población infantil tengan este enfoque sus metodologías sean apropiadas a la edad, al desarrollo a las condiciones de los niños y los niños vayan incorporando y conociendo cuáles son sus derechos y como ejercerlos para esto es que también nos aliamos mucho con las organizaciones sociales que ya tienen experiencia en el tema porque no solamente manejan información si no que ya tienen las metodologías y la

experiencia de cómo trabajar con los niños o de cómo trabajar con los padres de familia para que les enseñen a los niños o de cómo trabajar con los maestros para enseñar derechos de los niños pero el SIPINNA no tiene como destinatario directo a la población de niños sino a toda la administración pública a los órdenes de gobierno y a los diferentes poderes para garantizar que ellos lo hagan.

Miguel: nada más por ahí mencionaste que ya estaban los resultados del PRONAPINA, porque cuando yo lo solicite no me mandaron eso y no lo veo yo publicado en internet.

Entrevistado 5: Yo checo, creo que hicimos una cosa al cierre de la administración, el PRONAPINA estuvo vigente hasta la administración federal anterior, el PRONAPINA acabo el 30 de noviembre que acabó la administración federal anterior y entonces con motivo de eso se tienen que elaborar los resultados.

Miguel: y luego también mencionaste la ley del sistema nacional de información que es un compromiso en la ley pero dijeron que iba a funcionar por ahí una plataforma, ¿ya funciona?

Entrevistado 5: Estamos en construcción de la plataforma, es un tema un poco complicado porque quien lleva todo el sistema de información México es el INEGI y maneja sus temas como siempre los ha manejado y nosotros tenemos que ver con todos los temas, pero a ver, educación, niños, cultura, niños, salud, niños, seguridad, niños, ahora que están todos los temas críticos de desapariciones, tortura, trata, explotación sexual, todo lo que tiene que ver, entonces tenemos que armar un sistema acorde a toda esta perspectiva de manera transversal como todos los informantes son todas las dependencias del gobierno entonces hay una comisión de trabajo que ya tenía el INEGI precisamente para pedirles a todos lo que tienen que dar y tuvimos que hacer otros procesos de una comisión específica para pedirle a cada institución que nos dé lo referente a NNA para eso el PRONAPINA tiene su propio... también hay mucha información entonces tenemos que definir claramente los ejes, los temas y los indicadores específicos de cumplimiento en materia de NNA entonces todo eso sí aparece en el

PRONAPINA y tiene que estar en el informe de resultados para tenerlo y ese es resultado también del sistema de información pero un compromiso específico es que exista una plataforma sólida técnicamente bien elaborada como parte de lo que hace el INEGI sólo con la información de NNA que esa todavía no está completada, está en proceso.

Eje 1.- Miguel: En la literatura que yo estuve revisando para encuadrar el tema de violencia, en muchos lados encontré que se afirmaba que la violencia no es una realidad objetiva si no que está creada dependiendo de la sociedad en la que se encuentre, ¿tú crees que es así?, o hay algunas cuestiones objetivas, ¿cómo lo ves tu personalmente y cómo lo ve la institución?

Entrevistado 5: Bueno, como lo veo personalmente no, pues la violencia es muy concreta, la violencia sí es un fenómeno social muy complejo, tiene muchas maneras de entenderse, ahí está la última publicación precisamente sobre el concepto de violencia derivada de la alianza global para la propuesta del INSPIRE de las 7 líneas de atención y nos hace una descripción de varios tipos de violencia, la física, psicológica, sexual, institucional, contra sí mismo, contra... hay muchísimas maneras, de las nuevas tecnologías, entonces hay muchas expresiones de la violencia pero por supuesto que eso se concretiza porque la violencia tampoco están aislado, la ejerce alguien en contra de otra persona, los modelos tradicionales te dicen siempre hay un agresor ahora le llaman generador y hay una víctima y un receptor de esa violencia, entonces ahí está lo concreto, hay quien la ejerce y quien la recibe y en el caso de quien la recibe que nuestro universo precisamente son NNA lo importante y lo grave es que además que esto no debería ser porque estamos todos los seres humanos por la dignidad que tenemos deberíamos estar libre de estas acciones son las secuelas y las consecuencias que genera la violencia en todos los órdenes, físico, familiar, psicológico, económico, político, etc.

Veó así la violencia como este fenómeno complejo, sí es concreta en los casos de quienes son el agresor, la víctima, cual es el hecho, cuales son los efectos que

hay que hacer y por lo tanto todas las forma de violencia son prevenibles y habría que trabajar por una cultura de la prevención de la violencia en el caso específico de este sector, ¿no?, ¿cómo lo ve la institución?, pues la institución no tiene una opinión propia, la institución trabaja por hacer palpable los principios de la convención, que pasan a la constitución, que pasan a la ley general, y tenemos que asumirla como es.

Miguel: yo te digo un poco (perdón que te interrumpa.

Entrevistado 5: Más que cómo lo ve porque, yo veo el INSPIRE y veo todas las acciones que son como setenta y tantas y por ahí hay como treinta y tantas que están enfocadas a la cuestión punitiva o de contención en estos menores en conflicto con la ley o aquellas víctimas de violencias ya muy severas, ¿no?, y esto que estamos hablando que es gran parte del plan y que también tenían -eso lo señalan muchos actores- o que tuvo un papel predominante la Comisión Nacional de Seguridad, creo que ahora extinta, ¿no?, entonces, de cierta manera es como si dijeran en la cuestión de la violencia, sí está la cuestión del cambio cultural, de las normas y valores, “vamos atacar las cuestiones estructurales”, pero ¿por qué entonces hay esta gran parte de la institución que lo enfoca a la cuestión de seguridad?

Bueno porque parte del problema de la violencia es la seguridad, no todas líneas del INSPIRE tienen que ver con la parte punitiva, sí abordan la seguridad pública, sí la abordan, no puede estar así nada más, de nuevo como la parte que platicamos que no quedo grabada es: toda la propuesta de la alianza global para prevenir y erradicar todas las formas de violencia contra NNA que es una iniciativa internacional con UNICEF a la cabeza, con organizaciones civiles internacionales a la cabeza en donde se suman todos los gobiernos, todo el diseño conceptual de la propuesta de la alianza y del INSPIRE no es del gobierno mexicano, el gobierno mexicano se suma a eso, lo que sí es del gobierno mexicano es el plan porque entonces la propuesta internacional te dice: vamos a lanzar esta campaña, esta alianza, dime tu que vas hacer a nivel de gobierno, entonces el plan de acción si es la respuesta del gobierno mexicano, de UNICEF en México y de las

organizaciones que lo hicieron que se conformó a través de una comisión de trabajo interinstitucional que se llama así la COMPREVNA encabezada por la administración anterior, la Comisión Nacional de Seguridad (CNS) quien es la responsable, quien tiene la facultad de llevar todos los temas en contra de la violencia, seguramente tiene un toque y una perspectiva que en algunas acciones son los de la CNS pero no sólo sino que también la comisión ha tenido que ir incorporando mecanismos y acciones que el INSPIRE propone o mismo SIPINNA ha sugerido para que se incorporen otras líneas de trabajo por ejemplo, no existía uno de los temas más débiles en toda la administración pública es la participación de NNA, es el tema de participaciones de la sociedad civil, es fortalecer los temas de prevención antes que los temas de sanción y de castigo entonces todos estos temas sí se han ido incorporando en el plan nacional.

Eje 1.- Miguel: ¿Cuáles considerarías tú que son las principales vulnerabilidades que tiene la infancia en México en torno a la violencia?

Entrevistado 5: Pues yo creo que sí es la parte de la desigualdad de oportunidades porque coloca a los niños en situaciones de desventaja, un punto súper demostrado es el entorno y las condiciones de violencia estructural y de violencia que se ha emprendido con todo este tema del crimen organizado que si tiene una injerencia muy fuerte en el país, en algunas regiones, en ciertos lugares por el tema del narcotráfico pero además todas estas organizaciones mantienen una red de negocios ilícitos porque si hay narcotráfico hay trata, hay explotación, hay paso de los migrantes, *huachicoleo*, porque... toda la red de cosas donde de alguna manera incluyen a los niños de manera directa o incluyen a familias y eso perjudica las relaciones de los niños con padres, con adultos relacionados en todos estos ámbitos y por supuesto que también el tema de la pobreza aunque no es propio de este sector, un factor de vulnerabilidad es que no tenemos las condiciones de vida, la gente no accede a actividades o acciones que le puedan generar –por ejemplo– recursos y entonces eso los pone en mayor vulnerabilidad.

Soy de las personas que piensa que no es adecuado colocar a la familia como uno de los factores de vulnerabilidad o de riesgo para la violencia en el siguiente

concepto, no que la familia no incluya que no sea importante si siempre en toda la dinámica y en todas las vidas humanas el factor de la familia va a ser importante pero en este momento hay situaciones que pueden ser más fuertes y que pueden estar por encima de las capacidades y de las potencialidades que una familia puede tener para proteger a sus hijos, si sabemos que el mayor índice de violencia, de maltrato infantil en adolescentes se da en las familias, si sabemos que los padres en una buena proporción consideran que es correcto aplicar el maltrato infantil, corporal, si sabemos que la violencia sexual se da principalmente entre las niñas con familiares con hombres adultos cercanos por supuesto que la familia influye, yo a lo que me refiero es que no se le puede achacar única o poner como situación de vulnerabilidad al ambiente familiar porque la condición estructural y otros tipos de acciones son todavía más fuertes que lo que puede prevenir o cuidar una familia, si tu mandas a cierta hora a tu niño a la tienda y ya no regresa porque los raptaron, lo levantaron, no le pidieron permiso para unirse a algún cartel sino lo obligaron entonces, ¿no eso es más fuerte que la familia?, por supuesto que sí, hay que tomar en cuenta el contexto de la situación que no sólo... pero sí, por supuesto que la familia tiene todo su ámbito de análisis y una de las cuestiones que a nosotros nos preocupa mucho aquí en el SIPINNA, en los temas de cambio cultural, es precisamente lo que llamamos la normalización de la violencia, cómo es que hemos aprendido a vivir con todas estas situaciones de lucha de poder, de dominación, de la cultura del más gandaya, de la cultura del que más tiene más puede, todas estas cosas y que ha permeado también en el sector de NNA y entonces se reproducen otras formas, yo veo con agrado que por lo menos después de un tiempo en el que se quiso colocar el famoso *bullying*, el acoso escolar como la principal forma de violencia con NNA pues bajó un poco para sumarse con toda la lista de formas en la que los niños son víctimas directas o indirectas de la violencia, pero ya no estamos pensando en hacer nada más programas para la escuela, sí hay que hacerlo porque los niños ahí es donde reproducen acciones de poder y de dominación entre ellos, que aprendieron de otro lado y que están de alguna manera aceptadas y garantizadas culturalmente, entonces todo este enfoque del cambio cultural para normalizar y para decir, pus

así es, ¿no?, cuando estaba todo este boom del bullying me sorprendía que el dialogo de todos los adultos era “pus a mí también me lo hicieron cuando yo estaba chavito en la escuela”, por qué se matan ahora los niños o los *bulean* o por qué se suicidan o por qué se ponen mal si los suben a una red social, claro porque era, por supuesto que ya existían en otras etapas estas formas de violencia entre los alumnos en una escuela, pero hoy las formas están más agudizadas o más complicadas cuando intervienen por ejemplo las tecnologías de la información, el tema de las redes sociales, en algunos de los casos falta de cuidados de educadores, de padres de familia etcétera.

En torno a la situación emocional del niño y entonces claro el niño arrastra una serie de condiciones que van agudizar una depresión o un sinsentido de la vida y una decisión de suicidarse por ejemplo, son fenómenos que parecieran ser los mismos pero en realidad se han ido complejizando entonces yo creo que hay que entender en todos sus ángulos esta violencia.

Miguel: hay un caso en Holanda de una adolescente que pidió la eutanasia por una situación de violación que vivió y que esa depresión terrible que no pudo superar, si tuvo apoyo del estado pero no está claro cuanta, la nota dejaba ver que la ley lo prevé en Holanda incluso hasta los niños en ciertos casos con la aprobación de sus padres en niños es decir menores de 12 años y en adolescentes pues ya ellos pueden decidir no sé si hasta los 16 años, está fuerte ¿no?, ellos sí tuvieron el acompañamiento psicológico y aun así dicen: bueno, a mí si échame la eutanasia.

Entrevistado 5: Sí son temas muy complejos, bueno aquí al asumir nosotros la propuesta de la alianza global del programa nacional y la estrategia del INSPIRE pues estamos como también en esa lógica de que estén todos esos elementos, la estrategia de los siete puntos. No son siete acciones que hay que hacer a fuerza sino son siete grandes líneas de trabajo que se han probado en todo el mundo, que tienen más resultados. Entonces no son proyectos específicos, te dice un campo importante, es toda la normatividad. Entonces vamos a trabajar por esa línea, sí estamos viendo que todavía está permitido en el código civil el maltrato, la

corrección de los padres hacia los hijos mediante el castigo físico, esa es una tarea de orden legislativo- normativo que hay que erradicar, eliminar, ya lo hicimos estamos cerrando este capítulo en cuanto al matrimonio infantil.

Sí, en México estaba permitido el matrimonio infantil, inclusive en algunos estados por cuestiones de abuso y violación de un adulto con una menor, estaba dispensado el castigo si el varón aceptaba casarse y resarcir la reputación de la niña y la familia, cosas aberrantes que todavía existían hace un par de años en el país y que poco a poco se han ido eliminando en base a una modificación de las leyes de la prohibición específica del matrimonio de las niñas antes de los 18 años ¿por qué?, porque ahora además tenemos el dato duro de que si una niña antes de los 18 años contrae matrimonio se le reducen sus posibilidades de desarrollo, generalmente va a dejar de estudiar, una adolescente, una niña que deja de estudiar va a tener menos posibilidades de desarrollo profesional por lo tanto económico, vamos a reproducir el ciclo de la pobreza, va a ser un embarazo temprano, se reproduce la relación, a lo mejor es una adolescente que no tiene todos los elementos para una pauta de crianza entonces no vamos a cuidar... entonces darle a un punto clave como prohibir el maltrato puede abrir otras posibilidades de desarrollo que si no se hubiera hecho esa acción legal la tendríamos que hacer o como en el caso del punto de la estrategia para la educación de padres y cuidadores, mientras los padres, me ha tocado porque en mis ratos libres como soy psicólogo, doy terapia, entonces los papás te lo dicen “si no lo golpeo entonces ¿qué otra cosa hago?”, como si lo único que existiera para criar un hijo fuera el golpe.

Entonces si no educamos, si no hacemos oficiales los programas de prácticas de crianza positivas basadas en el dialogo, en otras pedagogías, en el respeto, por ahí hay temas orientados hacia el afecto, el abrazo, toda esta parte que conecta todo el vínculo de los niños con los adultos de una manera más amorosa entonces esto no se da nada más así de por sí y no puede ser que en ciertas condiciones quede en la decisión de un padre si quiere usar un método u otro no, tenemos que caminar por la que garantice el derecho a una vida libre de violencia, no dejarle al adulto a ver si quiere, como “a mí papá me golpeó y míreme, yo soy un hombre de

bien, por eso me friego a este chamaco porque no obedece y yo, yo no tengo ningún problema ni consecuencia de eso”, nada más la única consecuencia es que normalizó en su vida el uso de la violencia y la reproduce con sus hijos, ¿no?, que no se ve como algo grave pero tendríamos que ver el impacto que esto tiene.

Entonces sí, cada una de las estrategias tendríamos que bajarlas después a los programas, a las acciones, quien le toca hacerlo, a los presupuestos, la formación de operadores que entiendan el enfoque de derechos y que trabajen en cada una de ellas como el otro punto importante de la estrategia, la atención directa de los casos, si no tenemos buenos servicios para los niños que ya fueron violentados y se les atiende y ahí se hace un diagnóstico, una evaluación, llamamos en el sistema de protección de derechos, la protección especial cuando se han vulnerado sus derechos y eso implica un diagnóstico específico y un plan de restitución de los derechos que le fueron afectados, no va a funcionar porque ya en todos los casos donde ya hubo algún daño que tienen que ser atendidos y ahí entran los programas y las instituciones que específicamente hacen ese tipo de ayuda, entonces a través del programa nacional de la COMPREVNA lo que hacemos es citar a esas (instituciones) para evaluar las acciones o los programas que tienen y con ellos ir haciendo que sus programas tengan ese enfoque de derechos por ejemplo.

Eje 1.- Miguel: Hay un tema de los recursos, te iba a decir, los recursos que tienen los niños, ¿cuáles identificas para enfrentar esa vulnerabilidad y la violencia?, está la institucional que ya me dijiste el SIPINNA y todo, pero ¿el familiar? con lo que me has dicho y ¿el comunitario?

Entrevistado 5: Ahora sabemos que la familia no es el mejor lugar para los niños por lo menos no en todos los casos, la escuela no es el lugar más seguro para librar a los niños de la violencia por lo menos en la mayoría de las escuelas entonces hay que ver el tema con cuidado, ahora, un tema importante que surgió hace un par de años con la campaña de CONAPO sobre no tengas miedo, ¿cómo eran los comerciales de abuso sexual?, “no te calles y denúncialo”, es que el mensaje iba dirigido al niño entonces si te hacen algo, no te calles y dilo, pero de

ese punto de vista estamos responsabilizando a los niños de lo que tenga que pasar después, estamos dando por hecho de que alguien, algún adulto ya lo hizo y ahora le toca al niño la responsabilidad de no quedarse callado y es totalmente al revés, las campañas tienen que ir dirigidas a los adultos pa' que "no seas cabrón con los niños" además de que los niños sepan que tienen derecho a no callar y a una atención, pero también sucedió que cuando se empezó hacer la campaña, empezaron a haber más solicitudes de demanda. No estaban precisamente las políticas ni los programas para captar y atender la respuesta de todos los niños que habían sido abusados entonces ¿pa' qué generas una reacción de este tipo con una ineficiencia en la respuesta de la atención y del servicio que tienes que dar?, o sea ahí es donde todavía nos queda mucho por aprender de cómo hacer campañas, qué tiene que ir y los mecanismos de respuesta como dice el INSPIRE.

Eje 2.- Miguel: Dicen o se deja ver en la literatura, aunque no lo digan de esa manera, que la violencia, la vulnerabilidad y la violación de los derechos humanos van de la mano. O sea, básicamente la no garantía de un derecho humano en cuestión del Estado puede entenderse como violación de los derechos aunque sea por omisión... tú ¿estás de acuerdo con este tipo de afirmaciones?

Entrevistado 5: Pues podemos decir que ésta es una de las formas de violencia institucional, la omisión de la garantía sí puede ser una forma de violencia.

Eje 3.- Miguel: Ya me has hablado mucho de las políticas públicas pero aquí es donde yo quisiera que me dijeras ¿qué características son las que tiene esta política de violencia? a tu forma de ver, en tu opinión, ¿qué has visto?, yo por ejemplo te dije a mí me parece que hay muchas que están aquí en cuestión de seguridad, tú más o menos ¿a dónde crees que se están decantando estas políticas, con qué tipo de acciones?, ¿cuál es el perfil ahí que está manejando?

Entrevistado 5: Bueno, un punto de referencia si es el PRONAPINA de las políticas que hemos ido como afinando en ciertos temas yo creo que en la experiencia de estos tres años y medio de la secretaría ejecutiva hay temas que

han ido ocupando un elemento central en las políticas públicas uno de ellos es el tema de la primera infancia, precisamente el enfoque de derechos nos trata de presentar a los niños de alguna manera diferenciada, específica por sexo, por edad o por etapa de desarrollo por eso ya no son los menores como en la visión anterior si no son los niños porque los niños tienen ciertas condiciones y no es cierto que las niñas tengan las mismas condiciones aunque tengan la misma edad, hay estudios específicos del INEGI que te demuestran como las niñas en México tienen menos garantías de sus derechos como los niños varones, no es igual aunque les repetimos en las actividades de capacitación aunque sea más largo, NNA, porque la adolescencia tiene su particularidad o sea un sector que a veces se lo come la infancia o a veces se lo comen los jóvenes pero no se mira a los chicos entre 12 y 18 años no cumplidos.

Entonces no, esa etapa tiene sus riesgos, sus condiciones físicas, psicológicas, sociales, los que tienen un adolescente o los que hemos pasado la adolescencia sabemos que no es lo mismo. Entonces yo creo que ahí hay que afinar las políticas precisamente para esto y hablaba de precisamente la política de la primera infancia porque cada vez más tenemos evidencia científica de como lo que tú haces por un niño de los cero a los 5 años va a repercutir para el resto de su vida. Entonces una política de primera infancia se basa principalmente en elementos de cuidado físico, salud, nutrición, creación de buenos vínculos afectivos y de cuidado que se tendrían que ir estando supervisando, monitorear el peso, la talla y el desarrollo hasta que va ingresando al sistema escolar formal y de ahí ya seguiría otra etapa pero entonces sea posicionado con mucho interés sobre todo porque muchas organizaciones de la sociedad civil han trabajado en este tipo de proyectos además en investigar y en desarrollar propuestas de primera infancia, es uno de los temas que estamos impulsando mucho y que además ahorita que estamos en la etapa de construcción del Plan Nacional de Desarrollo (PND) está quedando, parece que está quedando, de pronto hay grupos como que no lo quieren ver así para que quede como una de las políticas principales en términos de infancia, luego tenemos una agenda de temas también muy fuertes, este tema de la violencia -que ya hemos hablado mucho de él, por

obvias razones- porque el contexto del país es sumamente adverso en términos de violencia.

Tenemos un tema muy importante que es la cuestión migratoria todo el gran problema que se ha derivado con la migración particularmente del triángulo norte de Centroamérica y que tiene que ver pues de origen con la situación de estos países pero con la idea de cruzar a los EEUU pero se complica la situación de violencia que vive Centroamérica con la pobreza, la falta de oportunidades, con un modelo de vida que la gente quiere seguir al estilo Norteamericano y que el reto es que pase por México que está en sí mismo en sus propios conflictos.

Entonces todo lo que implica la atención en frontera sur y el paso y el tráfico para llegar a la frontera norte y luego las políticas que tiene el gobierno norteamericano de no recibir, deportar, rechazar a los migrantes. Entonces es un tema muy complejo porque cada vez más los informes internacionales y también de la comisión de derechos humanos nos dicen que hay una migración de familias jóvenes, antes eran más varones que iban en busca de trabajo y ahora son familias completas, familias jóvenes incluyendo mujeres embarazadas, niños de brazos que son los que transitan y demás NNA no acompañadas entonces no sabemos dónde están los papás de esos niños, vienen en la caravanas, vienen en los grupos pero no hay un registro certero, esa población ha vuelto un grupo mucho muy vulnerable precisamente para temas de explotación, de trata, de abusos, que es muy importante tomar en cuenta, entonces el tema de migración también lo estamos atendiendo de manera específica aquí en la Secretaría (SE-SIPINNA).

Está el tema de la justicia de adolescentes porque tenemos una ley nacional que quito todas la leyes estatales para hacer una sola manera de atender a los adolescentes entre 12 a 18 que cometen delitos de tipo penal para que todos, el sistema de justicia, tengan operadores especiales garantizados que no solamente sean y sepan de derecho y de cosas penales, (sino que) entiendan qué son los derechos de los NNA que no se criminalice a los adolescentes que cometen delitos solo por el hecho de ser adolescentes sino que haya perspectivas, medidas

del tratamiento como se llaman medidas socioeducativas que los lleven a la reinserción social.

Tenemos el tema de los niños y niñas que trabajan, entonces los temas de trabajo infantil, explotación infantil, trata, que también han crecido mucho en el país sobre todo en los puntos turísticos, tenemos los temas de todo lo que ya decía en temas de adolescentes, embarazo adolescente que seguimos siendo el primer país de la OCDE con mayor embarazo adolescente y todas las políticas de prevención y alrededor de esto va o acompañado de esto el tema del matrimonio infantil que ya decía que una buena parte de la acción ha sido más bien legislativa, yo creo que son como los principales temas que estamos (trabajando).

Hay otros temas y grupos muy poco visibilizados o que empiezan a colocarse en la agenda pública por ejemplo, el tema de la tortura, los tratos crueles o inhumanos que reciben algunos niños y que ahí se ubican, están desperdigados, algunas precisamente en sistema de justicia, cuando detienen los adolescentes los policías o cuando están internos los custodios o lo que ahora sabemos de las instituciones de asistencia que a veces los explotan o los maltratan o que a veces no les dan de comer, todos estos malos tratos que a veces hay en las instituciones públicas o privadas, está el tema de los niños y niñas que son hijos de las personas privadas de la libertad que algunos de ellos si son menores de tres años pueden vivir con sus madres en las prisiones pero hay un sinfín, estos no son cuantitativamente muchos pero si es una población significativa porque están viviendo una situación de mayor vulnerabilidad y todos los hijos de presos o presas, personas privados de su libertad que no hay políticas públicas para ellos, no hay acciones específicas de protección, de cuidado, de garantía etcétera, cuando uno de los padres están en esta circunstancia entonces estamos tratando como de identificar los ámbitos potenciales para la garantía de derechos en todos estos sectores.

Eje 3.- Miguel: En forma global, ¿cuáles son los aciertos, las falencias que tienen las leyes, la ley general, el reglamento, y las instancias, el COMPREVNA, la Secretaría Ejecutiva o las políticas y los programas como

tales como el PRONAPINNA, Plan de Acción México?, así en una visión general y resaltando lo más importante en su diseño, en su implementación, aciertos, errores.

Entrevistado 5: Bueno, yo creo que un punto importante sí es en términos legislativos es haber incorporado en el artículo 4 constitucional el interés superior al que todos las instancias de gobierno y los servidores públicos estamos obligados a trabajar y a promover, y derivado de todo este proceso la ley general que, en opinión de personas -porque hemos hecho foros regionales y con otros gobiernos de otros países de la región- consideran que aunque la ley en México llegó muy tarde porque del 90 (sic) al (año) 2015 fueron 25 años en los que hubo un vacío legislativo (que) permitió a la ley mexicana tomar lo mejor de lo que habían generado otros países para tener una buena ley, con un buen mecanismo de seguimiento e implementación que es el SIPINNA y su secretaría ejecutiva entonces eso lo vemos como un acierto.

Sí creemos que lo que dice la ley a cómo están caminando las cosas hay limitaciones. Hemos tenido desde la creación de la Secretaría Ejecutiva una limitación presupuestal que se mantiene todavía en esta administración por todas las políticas de austeridad entonces muchas de las acciones que pudieras hacer están limitadas por los recursos. Sí tenemos a veces –inclusive- una opinión pública en contra, hay grupos, organizaciones y movimientos sociales que están en contra de lo que significan los derechos de los niños cuando se llevan a estos temas polémicos, sobre todo aborto, diversidad sexual, matrimonios... cuando los llevan a estos temas la gente toma el paquete y dicen “nada de lo que tenga que ver con los derechos” pero entonces ahí se llevan educación, nutrición, cultura de paz, bla, bla, bla y entonces hay grupos que no (apoyan).

Sí es verdad que cuesta como mucho trabajo y mucho tiempo el ir haciendo todos estos ajustes de revisar las leyes, los programas, los presupuestos, la formación del servidor público para que efectivamente cuando se llega a una atención directa a los niños y las niñas efectivamente esté basado en un enfoque de derechos, yo

creo que eso sí es propio de la administración pública para llegar a tener buenos resultados pues estamos demorando.

Creo que hay, no todo sería sería eso pero te decía sí veo los avances en algunos temas legislativos, el tema de la... yo creo que hemos logrado permear en la visión nacional porque todos los estados tienen ya implementado su sistema, su SIPINNA estatal. Entonces los gobernadores cada vez más entienden más el tema de los derechos de los niños. El día 30 de abril tuvimos sesión del Sistema, que presidió la Secretaría de Gobernación, estuvieron algunos gobernadores de algunos estados y recuerdo muy bien –por ejemplo– el gobernador de Michoacán decía “yo ahora estoy entendiendo esto y incluyo en mis informes, incluyo el enfoque de niñas y la participación de niños” y dice “yo no sabía hasta que llegaron y me dijeron usted tiene esta situación en su estado en salud, educación, violencia, trabajo infantil, matrimonio infantil, embarazo... yo no entendía esa perspectiva, ahora ya la tengo y sí me preocupo porque esté en mi sistema y sesionar en el sistema y decirle a mi gente que hay que ponernos a chambear en eso”. Entonces cada vez más va bajando, el país es muy grande, tuvimos cambios políticos importantes en varios gobiernos tanto el federal entonces ahorita hay todo un reciclaje de autoridades, de gobiernos que hay que volver a meter en la dinámica de formación y de estructura de lo que habíamos avanzado en los tres años de la administración anterior pero forma parte del trabajo.

Por ejemplo, en estos meses hemos estado viendo como los gobernadores al asumir la tarea y las responsabilidades que dicen en la ley, le llaman reinstalar el SIPINNA estatal, y entonces vuelven hacer un evento para convocar a su gente y decir, “mi administración sí va a trabajar y esta es mi agenda de puntos a desarrollar en trabajo”, violencia, primera infancia, en los temas que tenga que ser, y nosotros podemos mantener una vinculación con las secretarías ejecutivas de cada estado, precisamente hoy y el día de mañana estaremos reunidos las y los ejecutivos de los 32 entidades con nuestro secretario ejecutivo para diseñar las mismas acciones y las mismas políticas en todo el país, ya el cumplimiento de una cosa u de otra ya depende del estado porque también hay secretarías ejecutivas más fuertes, otras más débiles, otras no tienen presupuesto, otras ya empiezan a

tener. Entonces estamos creo yo en una etapa inicial pero sí creo que estamos impactando en una visión de política pública especializada en este sector.

Eje 3.- Miguel: En este enfoque de derecho de los niños una cosa que tienen es la participación de ellos en el diseño de las políticas públicas, más en la evaluación que en la implementación, pero los consideran y esto tiene que ver con un plan digamos todavía más de fondo como es la integración de los NNA a la vida social como ciudadanos y a la vida política como sujetos activos, ¿están las condiciones para que esto se pueda dar?, ¿en qué tiempo?, corto mediano plazo, obstáculos...

Entrevistado 5: Vas a tener la entrevista con el experto en el equipo en estos temas entonces no profundizare mucho. Yo creo que estamos en una etapa importante para impulsar más el derecho a la participación, creo que no ha sido fácil ni hacia afuera ni hacia adentro del gobierno, (pero) esto implicaría que las escuelas, las familias, las organizaciones barriales como comunitarias, todas tuvieran instancias de participación de los niños, que los niños desde pequeños aprendieran a opinar, a tomar sus decisiones, a organizarse, a saber que hay instancias donde los escuchan, donde pueden opinar, solicitar algún tipo de servicios, todos estos mecanismos no están todavía.

Entonces creo que estamos en el arranque de una etapa de garantizar el derecho a la participación creo que se requiere sobre todo de una acción muy importante desde la misma SEP para que todo lo que ahí se va generando, por ejemplo vía los comités escolares, fueran realmente ejercicios de participación no de organización de haber quien vende más en la cooperativa, sino efectivamente más ejercicios donde los niños conozcan de las situaciones que les afectan, tengan elementos para el análisis, se fomente la conciencia crítica, la capacidad de análisis para que ellos lo vayan haciendo, esto es un proceso gradual y que implica el entrenamiento de quienes van a ser el papel de promotores de esto para que puedan llegar a los niños y por otro lado ya que tenemos algunos ejercicios que se han ido implementando de participación, como la encuesta OPINNA, algunos estados tienen otros mecanismos de participación, hacer como una

limpieza de qué mecanismos son más auténticos o realmente más efectivos para la participación y no para simular que participan si no que efectivamente lo que los niños digan sean con sentido de causa y finalmente que esa participación tenga un efecto, o sea de nada sirve que yo opine si mi opinión vale gorro y no pasa nada, cómo garantizamos que las opiniones y las encuestas se incorporen a las acciones y yo pueda ver efectivamente lo que pedí, lo que solicité, lo que dije que estaba mal, y qué se está mejorando y qué se está haciendo, creo que aún estamos lejos.

Miguel: Eje 4.- Si tú le tuvieras que contar a alguien desde tu conocimiento, tu perspectiva, qué es lo que ha ocurrido en México para llegar a donde estamos como si fuera una historia, un cuento, “estábamos en este punto y transitamos a este que estamos ahora”, ¿cómo lo contarías?

Entrevistado 5: Yo ya arme mi propia historia porque me toca hacer capacitación de esto entonces, mi discurso es: desde la parte histórica que es un poco la versión que maneja UNICEF es, bueno, ha habido diferentes momentos en la historia donde los niños no son tomados en cuenta, ni son valorados inclusive como personas donde los niños dependen totalmente de los adultos inclusive en algunos momentos serán considerados como objeto, como cosa, después en la historia más reciente tenemos el fenómeno de las guerras mundiales que generan y hacen ver en el mundo las condiciones de desigualdad entre los países, en mi época se hablaba del primer mundo, el segundo mundo, entonces el tercer mundo que era Latinoamérica, Asia y África, con situaciones del famoso subdesarrollo y eso tenía que ver con cosas muy concretas como poblaciones muy grandes que fueron afectadas con el hambre, con la falta del agua, vacunas y servicios médicos, con la mortalidad de las madres y el embarazo en el momento del parto, con situaciones básicas que promovieron la necesidad de tomar conciencia del problema y de cómo las guerras agudizaron estos fenómenos y pusieron estos países en una mayor situación (de crisis).

Entonces emergen esta conciencia de que hay niños que les está yendo muy mal y esta reflexión de que los derechos no son únicamente para los ciudadanos

mayores de 18 años si no que son para todas las personas por el sólo hecho de ser personas y entonces eso ha ido evolucionando por dos corrientes importantes, por la de la sociedad civil a nivel internacional que es la que ha venido empujando y proponiendo desde la convención, desde la primera carta de los derechos del niño de Ginebra en 1950 hasta la creación de la UNICEF en el organismo de naciones unidas y todo lo que ya sabes, la parte de la sociedad civil y los gobiernos y las naciones unidas, el momento culmen, la convención de 1989 que hubo muchos borradores y muchas discusiones de muchos expertos.

Yo ya estaba metido en esas épocas en esos ajos que nos llevaban y nos preguntaban opiniones, que venía UNICEF a ver lo que hacíamos en los barrios, había un movimiento de muchas cosas hasta llegar a la convención y a la declaración, la convención es el encuentro de los mandatarios, la declaración es el documento y por lo tanto la suscripción de México, eso implica pero ahí está todo este vacío legislativo.

Entonces México tenía tradicionalmente una institución que veía por los niños de una historia y una trayectoria de hace muchas décadas -como la política oficial- que es el DIF, pero el DIF con una clara propuesta no de derechos si no de asistencia, repartir cobijas en época de frío y atender a los grupos vulnerables con despensas y de repente un festivalito en el centro comunitario, este tipo de prácticas donde hacían ver además que estaban a cargo no de una política pública si no una encomienda a las mujeres dirigentes políticas o a la esposa del mandatario para que en algún momento ahí pa' la foto den cosas buenas y miren que buena gente es el gobierno, gracias por que nos dieron una canasta de comida, toda esta política asistencial que ha cambiado.

Ahora no más así lo dice la ley, no más una institución que mire por la política de niños asistenciales, todo el estado mexicano, por eso es el sistema y dentro de las instituciones del sistema está el DIF, el SIPINNA contiene al DIF entre 8 instituciones y dependencias de gobierno, no el DIF lleva toda la política pública como antes, entonces, ese es un punto clave y sustancial y luego todos los mecanismos operativos para hacer efectivo esto, el SIPINNA federal, estatal,

municipal, las instituciones y la construcción de políticas, programas y presupuesto específicos para ellos, se los digo en taller de dos horas, en alguna dinámica y luego toda la parte de “a ver, revise usted si en su programa oficial o en su ONG realmente tiene perspectiva de derechos”, las ONG’S son las que más se cuestionan porque unas vienen con modelos asistenciales, unas vienen con modelos de responsabilidad social.

Entonces no solamente quiero invertir en cosas positivas y buenas pero no significa que tienen conciencia de derechos o todavía hay muchas que vienen del sector religioso que traen una mística, una motivación religiosa para hacer el bien y la caridad pero no para garantizar los derechos de los niños, entonces “reformule usted si quiere entrar en dialogo con esta política, si estamos hablando el mismo lenguaje, porque la invitación de nosotros como Secretaría Ejecutiva al entrar en contacto con ustedes es porque la ley nos obliga a todos los actores sociales a construir una cultura de derechos con un lenguaje de derechos”.

Eje 4.- Miguel: En este proceso a qué actores identificas que fueron preponderantes o claves para eso.

Entrevistado 5: Sociedad civil tanto a nivel internacional como en México o sea quienes movieron que se hiciera la ley en el 2015 fueron las organizaciones, no fue el DIF. Entonces quienes hicieron que estuviera la ley general sociedad civil, académicos y activistas en temas de derecho eso es fundamental y después ya le sigue el gobierno, las instituciones pero tampoco así como con mucha pasión y ánimo, no, no me parece.

Miguel: Hay tres enfoques de política pública explicativos de cómo suceden las políticas que son, digamos, los más usados, son enfoques norteamericanos y europeos, uno se llama equilibrio puntuado, dice que hay una acumulación de pequeños cambios que en un momento pueden generar un cambio más grande pero que generalmente la puntuación -es una teoría biológica-, cuando suceden grandes cambios evolutivos o de puntuación es cuando ocurren eventos disruptivos –por ejemplo– un cambio de gobierno, grandes sucesos que cambian la historia y te obligan a voltear toda la

política, a hacer un gran cambio. Hay otro que dice que tienen que converger tres corrientes, una es la de la problemática cómo frasea uno una problemática, como le da una solución y luego cómo va ordenando e interpretando el ambiente político para conjuntar esas cosas y ahí medio como un mago, un hacedor de la política hace que ese concierto, ¡pum!, hace surgir la política. Hay otro que en realidad son sectores, dentro del sector de la infancia hay colaciones, agrupaciones que van pugnando por un cambio en la política pública y lo van empujando hasta que lo logran, lo llaman el enfoque de las coaliciones promotoras. Claro, obviamente pueden pasar muchas cosas. Incluso, luego hay otro (proceso) que le dicen la transferencia de la política -sería un cuarto-, no es un enfoque más bien es como una circunstancia, cuando tú importas políticas, las copias, las impones, las transferencia de políticas por lo que me has dicho también entiendo que es el INSPIRE, el haber tomado una política de otro lado. Después de esta preguntota, ¿cómo ves tú?, ¿qué es lo que ha ocurrido? y más que tú conoces bien lo que ocurrió internacionalmente y nacionalmente ese proceso, ¿cómo has visto?

Entrevistado 5: Yo creo que quizá es una mezcla quizá de estas últimas tres, yo creo que el movimiento por los derechos de los niños es consecuencia de este movimiento de organizaciones sociales, civiles, independientes que tienen esta visión que recuperan, que después lo asumen, lo compran UNICEF y las Naciones Unidas y después empieza a oficializar en los gobiernos, yo creo que es eso.

Por lo tanto yo diría que ahorita también estamos como en esta visión que decías en el cual el trabajo que nosotros hemos seguido de política pública desde esta Secretaría Ejecutiva sí es el de tener elementos claros y concisos del diagnóstico de la situación para tener un análisis de las condiciones para hacer una evaluación de los posibles resultados, investigar qué acciones ya existen, cuales se tenían que complementar, dónde están los cambios, quiénes son los actores sociales, cómo baja un programa.

Los presupuestos apoyan en todo eso, toda una política en una comisión especial para incidir en el presupuesto por lo que decía, a lo mejor diseñamos cosas bien padres pero a la hora de operarlas no hay con qué entonces hay todo un trabajo de esta Secretaría con la Secretaría de Hacienda que es parte del sistema para que tenga conciencia que le tiene que dar prioridad a la perspectiva de programas con enfoque de derechos de NNA, que eso no existía, entonces, estamos en los inicios pero si está la posibilidad. Y finalmente esto último que comentabas, sí se puede ir dando en el caso mexicano, pero yo creo que básicamente estos enfoques de las colaciones y su impacto y el de un gobierno que lo quiere asumir a partir de un elemento más técnico la construcción de la política pública y de su puesta en marcha.

Eje 4.- Miguel: También se dice en política que no todo son buenas intenciones, propósito, filantropía, sino que hay una pugna de intereses. En este mismo sentido que estamos platicando de los procesos de los factores preponderantes del análisis, ¿quiénes son los ganadores y los perdedores?, ¿quién gana y quién pierde con el estado actual con la nueva política?, ¿cuál es tu perspectiva de hacia a donde va a caminar el sector?

Entrevistado 5: Bueno, en la primera pregunta yo creo que lo que estábamos buscando yo creo que ahorita en este momento todavía no hay ganadores, yo creo que como están las circunstancias del sector yo creo que todavía no podemos hablar de ganadores tendría que moverse los indicadores para decir que efectivamente estamos logrando una cultura y una vigencia y goce de los derechos de este sector, yo creo que todavía estamos muy lejos para la gran mayoría de NNA en el país, si no es en un lado es en otro pero yo creo que todavía no estamos con ganadores en el marcador final.

Y la otra pregunta, para mí creo que sí es un punto de partida la ley general y la creación del sistema porque está impactando a diferentes niveles, todavía estamos en esta etapa de crisis y de choques de intereses, de posturas y de ideologías y que inclusive cuando estamos en las capacitaciones con los servidores públicos emergen las formas como los mismos jueces, me toca ver la

parte judicial, la misma gente responsable de programas cuando se confrontan con su propia historia, su propia educación resulta que tampoco fueron educados en la participación, que muchos de ellos fueron también... tenemos un ejercicio para que nos digan quienes recibieron *la chancla voladora* como parte de su educación, si había diferencias en el trato por ser niños o niñas, en las tareas en casa, todas estas cosas vienen marcando, estamos delante de una generación que estamos esperando que haga el cambio pero que tiene que tener tanto procesos internos personales para replantear cómo fue su vida y sus esquema de formación en cuanto a los derechos de un NNA y la obligación que tienen, porque nosotros se los decimos así, “ésta es tu historia pero tú tienes la obligación como servidor publica de impulsar las políticas y las acciones acordes a la garantía de los derechos y entonces tu tendrías que revisar desde lo tuyo hasta las tareas por las que te pagan para que lo hagas”.

Entonces creo que aún estamos en esa etapa de formar y de incidir en esta generación y pus por ahí dicen los que saben del tema que los cambios culturales no se miden por años si no por generaciones y cada generación dura 15 años entonces creo que aún nos falta pa´ que todo esto evolucione y tengamos otra sociedad que ya lo tenga plenamente incorporado va a tardar, por lo menos en el mediano plazo va a tardar.

Miguel: y además fueron 30 años, ¿no?, de la convención y no hubo prácticamente nada de avance, o sea estamos empezando apenas.

Entrevistado 5: pues si es muy lento, muy lento.

Entrevista 6

Masculino, 44 años. Psicólogo con maestría en Cooperación Internacional para el Desarrollo. Gobierno.

Miguel: Eje 1.- ¿Qué características tienen las NNA, cómo los ves y cómo los ve tu institución?

Entrevistado 6: Primero que son personas, son sujetos de derechos, son personas como tú y como yo, son personas en el primer periodo o el primer momento de su vida. Somos las personas que estamos creciendo, nos estamos desarrollando, estamos construyendo nuestra autonomía en diversos contextos y situaciones. Asimismo NNA son sujetos de derechos, el sujeto de derecho es al final la persona con sus derechos, no con sus responsabilidades, mucha gente de va a decir que los niños tienen derechos y responsabilidades, eso es falso porque como tú bien sabes el Estado es el que se encarga de la garantía de sus derechos, no por buena onda sino porque hay una Ley y está en la Constitución. Van creciendo las personas, se van desarrollando, el papel del juego es fundamental, las mamás, los papás, los cuidadores son cruciales en ese primer momento de la vida de las personas, yo lo dejaría así.

Miguel: sí he escuchado eso, ¿NNA no tienen obligaciones?

Entrevistado 6: Obligaciones entendidas como intercambio un derecho por otro, no, ejemplo “te dejo jugar pero primero debes estudiar”, no, se debe garantizar el derecho a la educación y el derecho al juego, es esa interpretación, como los derechos humanos de la niñez y la adolescencia son tan amenazantes para los adultos en términos de que amenazan con lo que tú y yo crecimos, nosotros quizás ya estamos transformados y mucha gente lo está, pero no todas las personas tienen ese cambio de paradigma respecto de las representaciones sociales, es decir, lo que yo te dije ahorita de lo que yo pienso que son los NNA es la persona en el primer periodo de su vida pues es una creencia socializada a través de nuestra Ley, etcétera, pero en un grupo muy pequeño, en general la población no piensa eso, la población en general piensa que no son personas y se

relaciona con ellos de manera vertical “son míos, son un objeto, yo hago con ellos lo que quiera” el ejemplo más claro son los niños que a diario son asesinados, secuestrados, todos los días está activada la Alerta Amber, diario, diario, diario pasan cosas terribles alrededor de la violencia hacia los niños.

En ese sentido, esto habla de un país que trata mal a sus niños, apenas hace un par de días fue el aniversario de la guardería ABC, el trato malo que tenemos hacia ellos evidencia estas representaciones sociales, entonces cuando tú les hablas de derechos a las personas inmediatamente sacan las garras porque amenazan sus creencias, amenaza las creencias que tenemos de que *la letra con sangre entra* o que con *una nalgada a tiempo* todo se arregla, tú y yo crecimos así, o nos dieron algún manazo o nos dieron algún guamazo de otro tipo o nos hablaron feo o con groserías, etcétera, esa es la triste realidad de la niñez y es peor aún para los adolescentes, en ese sentido por supuesto que cuando alguien te dice que lo niños tiene derecho a los 20-21 derechos que están en la Ley o los que ratificó México en la CDN pues la gente tiende a sacar las garras y a decir “no, no, no, tienen derechos pero también tienen obligaciones” que generalmente son cosas de la escuela o de la casa, tienen que hacer la tarea o ayudar en la casa, fíjate muchos te dicen “los niños ¿pa’ qué tienen derechos?” o “claro, tienen derechos pero ya no obedecen a los adultos” este es un término que debemos de cambiar ¿no?, ¿obedecer? Pues *vamo a ver ¿no?*

Nuestra Ley lo que establece es que los adultos somos guías formativas de los niños y eso implica un cambio en el chip, yo te formo y los límites son sanos ¿no?, no es malo, nada más es distinto, hablar con los niños desde muy pequeños en Europa, en Dinamarca, en Suecia, hablan con los niños desde muy chiquitos, aquí les dan un guamazo pero ambos siguen siendo límites ¿sabes? Y no te estoy condicionando nada, yo creo que va por ahí.

Miguel: Eje 1.- ¿Qué grado de permeabilidad tiene este enfoque del que me hablas?, ABC era subrogado, sociedad civil y gobierno.

Entrevistado 6: ABC era otro momento respecto a la ley. Bueno, pues el grado de permeabilidad, bueno, pues ahí va, poco a poco, definitivamente la Ley es muy

importante porque vino a poner las bases para ello, yo te puedo decir que de a poco van transformándose las instituciones, tan sólo la existencia de una Sistema en donde están la mayoría de las instituciones públicas, sociedad civil, los propios NNA ¿sabes? Que hace falta socializarlo más, falta mayor visibilidad, yo creo que va por ahí, pero creo que el Sistema es el mecanismo para que, te cambiaría la palabra de permeabilidad a que se transversalice.

Miguel: me recuerda a los inicios de la política de equidad de género esto de la transversalización ¿está ocurriendo así en todas las dependencias de gobierno, tienen un programa de enfoque de derechos NNA?

Entrevistado 6: Un programa de protección, pues los estados lo tienen en general, esteh, los municipios en general los tienen instalados no son los 2500 y pico, son menos, como mil 800, una cosa así pero tampoco es menor ¿no? en ese sentido, yo creo que hay varios mecanismos, están en los programas de protección tanto el nacional como el estatal y el municipal, estos programas dependen de cada estado, de cada municipio, de la federación, en este sentido nosotros no somos ningún programa somos un ente encargado de coordinar, de articular, encargado de la interlocución, encargado de vincular, nosotros no operamos, o sea la SE-SIPINNA no opera directamente y cada estado..., la Ley es una ley general no es una ley nacional, entre éstas hay grandes diferencias ¿no? porque eso implica que nosotros no podemos invadir las atribuciones ni la propia Ley de NNA en los estados, ¿qué quiero decirte? que sería otro de los instrumentos de transversalidad, hay una ley estatal...

Miguel: no entiendo mucho las diferencias entre ley General, Federal y Nacional, ¿me las puedes explicar?

Entrevistado 6: Una Ley general es algo como muy abarcativo (sic) pues, muy general, a la cual los estados entran, lo toman, se basan en ello y lo adecuan de acuerdo al estado, una ley nacional o federal aplica para todos y se centraliza o se genera un ente que se encargue de ¿no? en este caso pues no es así, esas diferencias legales que te invito a que revises porque esas sutilezas son las que hacen la distinción.

Miguel: ¿y la federal?

La federal, pues yo no soy abogado, allí te invito a que tú lo cheques...

Miguel: Eje 1.- Si tú tuvieras que explicarle el EDH a alguien que no lo conociera como por ejemplo una OSC ¿Qué le dirías?

Entrevistado 6: Yo creo que el enfoque es el interés superior del niño, definitivamente, hay documentos que se pueden abundar para entender un poco esto. Me parece que este enfoque significa que el niño, la niñez, la adolescencia, las personas entre uno y diecisiete años de edad, sean sus derechos el centro de todas las acciones, de todas las decisiones, un presupuesto, un programa, una carretera, todo tipo de diseño que está alrededor de la política pública o que dentro de la política pública –estoy usando un lenguaje más arriba porque lo estoy explicando a una OSC- esté el bienestar, la garantía de sus derechos, ¿eso qué significa? Pus si tu programa como OSC, a ver ¿cuánto estás dando? O sea si tu organización o tu programa es para niñez y adolescencia ¿en qué estás usando el dinero? ¿lo estás usando para garantizarles otros derechos como el agua y saneamiento o lo estás utilizando...?

O sea, un ejemplo, de programa de la sociedad civil “¿en qué estás empleando la lana?”, -“pues en agua y saneamiento”, -“a perfecto, maravilloso, ¿cuál es la estrategia, la acción?” –“a pues estamos dando botellas de agua a los niños” o la otra opción es -“estamos creando las acciones para que en el municipio o en la comunidad llegue el agua de una manera constante”, etcétera ¿no? el EDH con este ejemplo que estoy tratando de decir es que es un enfoque no asistencialista, o sea “te voy a dar el agua nada más para saciar tantito tu sed”, estoy exagerando y ni tanto, el otro logra atender las causas que es el desabasto de agua –por ejemplo– que no logra garantizar un derecho a la vida o a la supervivencia ¿no? que están asociados a los temas médicos, yo creo que así lo explicaría.

Miguel: si se lo explicarás a un niño.

Entrevistado 6: Bueno les diría, como se los he explicado a varios, primero preguntar si saben lo que es un derecho, que es algo que es para él, la idea es que es algo para que tú estés bien, es algo que tu país te tiene que dar para que

cada día estés mejor. Si tú tienes agua en tu casa, dónde ir al baño, si tienes alimentos, vas a la escuela, tienes ropa, algún contacto con la naturaleza, si juegas, descansas, estás con tu papá o tu mamá o con tu familia –entendida en un sentido amplio-, si tienes electricidad en tu casa, si tienes casa, si cuando estás enfermo hay un centro de salud cerca, todo eso es para que tú estés bien, y nuestro país, México, te lo tiene que dar, de diversas maneras tiene que ocurrir ¿tú piensas que esto que te estoy contando lo tienes o no?, ¿qué sí y qué no? para que los niños empiecen a ¿no?... si te damos todo eso vas a estar bien, todo lo que te estoy diciendo son derechos, son para que estés sano y creciendo tranquilo.

Miguel: Eje 1.- ¿Cómo ves la situación de los derechos de las NNA en México?

Entrevistado 6: Pues la verdad es que está mal..., el mejor ejemplo son las noticias diarias, diario tienes situaciones horribles, yo creo que México en general trata mal a los niños y se trata mal a sí mismos, o sea en esta concepción de que son personas en su primera etapa de su vida pues México nos trata mal y eso tiene serias consecuencias en el desarrollo ¿no? y en la relación con la gente, pues si yo soy un chavo que perdió a sus papás por el narco ¿no? y perdió a su familia y está viviendo con un tío, en la pobreza, atado al crimen organizado y no voy a la escuela, o voy a la escuela pero hay balaceras y no hay suficiente comida, trabajo en el campo además, tons ta' cañón... Estamos trabajando no para revertirlo, porque eso ya no se revierte, pero sí para crear las mejores condiciones para que eso ocurra, esas transformaciones toman mucho tiempo, no se va a ver pronto el resultado de nuestro trabajo pero estoy seguro que en el largo plazo sí, pero así son las políticas públicas ¿no? tomen tiempo.

Miguel: Eje 2.- ¿Piensas que la violencia es subjetiva o no? ¿Cómo la conceptualizan SIPINNA, tú mismo y la sociedad?

Entrevistado 6: Definitivamente la violencia no es normal, no es común, que la tengamos normalizada es otro boleta, o sea volvamos al ejemplo, noticias de niños muertos hay diario y porque su familiar los encadenó, o niñas abusadas porque su

familia las casó, hay una amplia variedad de violencias si nos ponemos teóricos, o sea no es normal que a un niño lo cacheteen en la calle porque está llorando, lo que tiene el niño es que está cansado, tiene hambre, ya se quiere ir, está inquieto, quiere jugar, ya se quiere ir, y la mamá o el papá a fuerza quiere que esté controlado, pero no es la manera, entonces si quieres ser papá pues ponte a jugar con tu hijo o busca darle la vuelta pero no te lo cachetees, eso no es normal. Lo anormal es que se está haciendo normal, eso es lo que está gravísimo, que no nos sorprenda que haya balaceras, o que no nos sorprenda que haya niñas que estén siendo vendidas, los casos, las situaciones son espantosas, espantosas, espantosas.

En ese sentido, no sé en qué momento México, no sé si es una cosa histórica, que la violencia sea el *pan nuestro de cada día*, que el trato que le damos a un niño sea a través de un golpe, me parece sumamente grave. Pero la violencia no es una causa, es un efecto, es un síntoma de cómo nos tratamos, de cómo entendemos a la persona como un objeto que no es valioso, por eso podemos sin bronca azotarlo, matarlo, casarlo, pegarle, maltratarlo, venderlo y hay personas que tienen cinco años... o casos de violencias sexuales a bebés, gravísimo, o sea en qué momento perdimos la noción de que somos personas, no lo sé, pero lo que se tiene que trabajar son esas causas ¿no? esa pérdida del contacto con el otro, con quien es el otro, la pobreza es sin duda un tema que ha traído graves consecuencias, la falta de empleo, estoy siendo muy general al respecto. Lo que estoy diciendo es que ni todos son esta aproximación de la persona, ni todo es la pobreza ¿sabes? Miramos la violencia como efectos, es multifactorial, multicausal...

Miguel: Eje 2.- ¿La vulnerabilidad de que me hablas cómo se relaciona?

Entrevistado 6: Es que tan sólo la persona cuando tiene entre meses y diecisiete meses de edad, tan sólo porque está creciendo, tan sólo por fuerza, tan sólo por su desarrollo psicológico y cognitivo, o sea la persona está en formación en todos los ámbitos de su vida y eso los hace susceptibles de muchos temas de muchos grupos ¿sabes?

Miguel: Eje 2.- ¿Podrías hablarme de cuáles recursos tienen los NNA para afrontar la violencia y disminuir sus vulnerabilidades?

Entrevistado 6: ¿pero el niño o el Estado?

Miguel: no, el niño, aunque abreve de varias fuentes para ayudarse pero del niño.

Entrevistado 6: Pues depende el tipo de niño, es una pregunta bien difícil, si bien hay muchos tipos de violencia y no la podemos homologar pa´ todos lados pero sí es un hecho muy contundente que ocurre. Yo creo que la fórmula de “a mayor dinero menos vulnerabilidad a la violencia” yo creo que es falso, no tiene mucho que ver... yo creo que cuentan, jajaja, es muy difícil lo que me estás preguntando ¿no? porque de esto que estamos hablando, hijole pues con qué recursos, yo creo que mira, decir que el niño como persona con qué recursos cuenta es difícil porque es pedirle a un niño que se defienda de la violencia cuando estamos hablado de que está en un periodo de su vida, entonces decir lo de los recursos personales que pueda tener (por ejemplo) una chavita en Acapulco de 13 años que la venden para que se prostituya con extranjeros, en Acapulco, en Cancún, puta pus qué recursos tiene el chavo, pus personales no, pero está comenzando a contar con un Estado que está ocupándose de esos temas, ahí va.

Yo podría decir que los niños pueden contar con que hay un sistema, que se están creando programas, que se están creando acciones, por ejemplo ya va a salir –no está publicado aún- la estrategia de adicciones del gobierno de México, adicciones en NNA, que es un tema de violencia, bueno, pues se está ocupando el gobierno.

Miguel: Eje 2.- ¿Qué soluciones podrías vislumbrar para que se alejen estas violencias y vulnerabilidades?

Entrevistado 6: Yo creo que los niños y los adolescentes, al ser sede de relaciones, en los niños confluyen concluyen muchas relaciones, con su papá, con su mamá, con su maestro, con la comunidad, con el cabildo, en realidad si lo pensamos bien todo está alrededor de la niñez y la adolescencia, en ese sentido yo creo que aquellos espacios donde los niños confluyen en sus relaciones como las escuelas, si logras que las escuelas sean de calidad, tengan infraestructura, favorecer la participación de los chavos en la toma de decisiones en la escuela,

enseñarles de sus derechos, hacer de la escuela un lugar seguro, hacer de la escuela amiga de los derechos de la niñez y la adolescencia, o sea volverlo un espacio seguro, yo creo que la llevaríamos de gane, porque si en su casa las cosas van mal tienes la escuela, un espacio de refugio, de amistad, de relaciones con iguales, con maestros que te escuchan, que te entienden ¿sabes? Con senderos seguros para que si un niño está –neta- no se quiere subir a la combi, que la escuela sea un faro donde él o ella pueden llegar pero pus no es así, estoy casi casi diciendo que las escuelas se vuelvan como en aquel momento, el centro de todo.

Entonces, la escuela, los espacios para ellas y ellos, muchos más, parques, zócalos, kioscos, canchas, a los adolescentes les urgen canchas para jugar fut, básquet, voli, hacer parcur –toda esta cosa de brincos- ¿no? para escuchar música juntos, para grafitear en lugares especiales para ellos, esteh, mayores actividades recreativas, artísticas, yo soy un ferviente creyente del juego y la actividad física, las escuelas deben tener más actividad física, que las comunidades organicen más actividades de cardio para los niños, los adolescentes, más partidos de futbol adentro ¿no? También creo que las soluciones son locales o sea creo que las comunidades, los municipios pueden enseñar las mejores prácticas, entonces una comunidad o un municipio que tengan sus escuelas seguras, sus caminos seguros, senderos seguros, recientemente leí un estudio que mayor iluminación mitiga la violencia, bueno pues se puede hacer, sí es posible.

Entonces yo te diría como la escuela, yo pensaría que la comunidad organizada puede crear estos espacios, actividades, juegos, yo creo que hay muchos programas por ejemplo para mitigar la violencia en las escuelas, sí pero los niños aprenden a dirimir sus problemas jugando, neta en un partido de fut o en juegos organizados entre ellos mismos, ahí se resuelven los problemas, pero todo lo queremos resolver con clases, con programas, cuando ahora lo que necesitan los chavos es pus dales una hora de recreo, o dales tres días a la semana si no es que diario –neta- deportes, los deportes tienen que ser parangón de este país

¿no? en realidad, el fut, afortunadamente ya el presidente ya lanzó probéis pero pus vamos a ver qué más, Ana Gabriela está en Conade, vamos a ver ¿no?

Miguel: Eje 2.- La vulnerabilidad, la violencia y la violación de los derechos humanos se asocian a veces como un mismo fenómeno ¿tú cómo lo ves?

Entrevistado 6: Yo creo que toda violencia vulnera, en el caso de NNA, su derecho a vivir una vida libre de violencia, en general vulnera ese derecho que ¡ya es bastante! Cualquier fenómeno de violencia vulnera este derecho, que efectivamente podrían estar concatenados otros derechos, sí ¿no? si el niño, voy a poner un ejemplo extremo, pero me parece que si un niño es agredido físicamente y lo mandan al hospital por los golpes que le dieron, no sólo estás vulnerando su derecho a una vida libre de violencia sino que concatena otros derechos, ya no puedo jugar –o por un rato, no- entonces allí ya ¡pas! el juego, a la escuela ya no va ir ¡pas! ¿no?, el derecho a su desarrollo, a la supervivencia, fue agredido físicamente, ya ¡tras! Ahí está, cuando menos ahorita ya te di cuatro derechos, hay que restituirlos ¿no? y además no está como tal pero afecta su derecho, si fue golpeado por su mamá o su papá, o sea imagínate que un juez dicte que pueda estar separado de sus papás porque lo violentan, entonces ahí su derecho a vivir en familia pus ¡rájale! Digo a veces es mejor estar con un familiar distinto a estar con tu papá y tu mamá que te estén golpeando ¿no? o a veces no, entonces tan sólo alrededor de la violencia pus ya te hablé de toda esta, de cuatro o cinco derechos ¿no? yo te diría que hay vulneraciones de derechos alrededor de la violencia pero el principal es el derecho a una vida libre de violencia.

Miguel: Eje 3.- ¿Qué características podrías decirme que tiene la política de prevención y atención de la violencia del gobierno mexicano?, ¿es suficiente y adecuada?

Entrevistado 6: Yo te diría que nada es suficiente pero sí es adecuada, yo te diría que INSPIRE que es principalmente la política que se orienta a través de la comisión para poner fin a toda forma de violencia hacia NNA, pues yo te diría que es un plan muy interesante porque se basa en experiencias probadas, experiencias que sí funcionaron, yo creo que es muy bueno, yo te diría que va por

ahí... Sí, bueno yo te voy a decir que está buena porque incluye siete pilares que están buenos y que incluyen la transversalidad de derechos o sea empezando porque está construido por UNICEF, o sea yo no cuestionaría a UNICEF en términos de su transversalidad ¿no? esteh de ninguna manera, pero por ejemplo todos sus componentes son interesantes, dos que me sorprenden y me gustan tienen que ver con la formación de papás ¿no?, de mamás, de educadores, es interesante con las fuentes de financiamiento, recursos para las familias, eso es bien importante y este gobierno tiene en diversos programas tiene miras hacia incrementar los recursos económicos de las personas, de las familias en concreto, yo creo que eso está bueno. Normas y valores no me gusta como concepto pero sí es muy claro INSPIRE cuando se refiere a valores también se está refiriendo a habilidades para la vida ¿no? tiene muchos componentes, creo que es muy integral, la apuesta es que sea... hay una comisión que se encarga de irlo manejando, en esta comisión participan muchas instituciones, sociedad civil, una red de adolescentes, por ejemplo, o sea yo creo que está caminando, ¿Qué le falta? Pus sí pero yo creo que está caminando.

Miguel: Eje 3.- Yo sé que conoces los instrumentos legales y de política pública mexicanos para NNA ¿cuál es tu balance de estos nuevos instrumentos como la LGDNNA, SIPINNA, INSPIRE, etcétera?

Entrevistado 6: Yo creo que hay una deuda grande con los NNA que han sido vulnerados sus derechos. Yo creo que las procuradurías de protección necesitan más recursos, no sé si voluntarios yo no me aventaría a hablar de eso, pero por lo menos sí recursos, mayor formación de sus cuadros..., recursos en todos sentidos para restituir los derechos de los niños, yo te diría que esa es un área de oportunidad enorme, o sea estos casos de los niños maltratados y torturados en los que meten a sus madres a la cárcel y al niño a un espacio institucionalizado ¿y luego?, allí hay una deuda para restitución de sus derechos. Yo te diría en general que sí tienes la estrategia INSPIRE que hay va caminando y también tienes la restitución de derechos pues yo creo que ahí se va por buen camino ¿no? pero la restitución yo creo que hace falta.

Miguel: Eje 3.- ¿Resultados relevantes de estas políticas?

Entrevistado 6: Bueno pus ahí hay programas, hay mecanismos, grupos de trabajo, comisiones, procesos formativos, la gente conoce cada vez más cómo es el Sistema, hay difusión. Es decir, hay mayor visibilidad y herramienta de política pública en general para la niñez y la adolescencia en el país, yo creo que ese es un gran resultado ¿no? en poco tiempo.

Miguel: Eje 3.- Algunos autores latinoamericanos detectan áreas de oportunidad en torno a la falta de capacidad institucional y la simulación en la administración pública ¿lo ves así? ¿hay otros obstáculos o fallas?

Entrevistado 6: Yo creo que la simulación definitivamente no, la apuesta a tres años ha sido amplia y como te dije hace un momento un gran resultado ha sido la visibilidad pero sí creo que de ninguna forma este Sistema juega a hacer “como si” yo creo que eso sería gravísimísimo. Me parece que en general, no sólo con los servidores públicos, sino en general la sociedad mexicana, las y los adultos que vivimos en este país nos falta cambiar el paradigma del niño como objeto que podemos mangonear como se nos dé la gana al niño como una persona, cambiar y decir “los niños no son esto sino que son personas” sólo que uno se entera que es persona hasta que le dan el INE ¿no? yo creo que ese cambio de chip es fundamental en la sociedad mexicana. Se debe trabajar más con los medios de comunicación, se tienen que generar grandes estrategias de difusión, divulgación, de publicidad al respecto, por ejemplo, o sea, los contenidos de televisión, no es menor, si yo cambio la narrativa de las telenovelas de la chavita pobre que conoce al príncipe rico y encantador y esa se vuelve su aspiración, no existe, no existe, es un invento, o fíjate hoy hablando de eso en la comida, estaban pasando un programa de la *familia peluche* –nunca lo había visto ¿no?- pero vi unas escenas interesantes que yo pensaba “si esto se cambiara hacia otra cosa”, siendo la misma familia peluche que ni le entiendo el sentido pero me parece que es muy pegador en muchísima gente, bueno la televisión es un gran instrumento en la enseñanza, es un gran espacio de la imitación, entonces en este ejemplo de la *familia peluche* están en la comida la familia y la hija adolescente trata de decirle

algo importante a sus papás y ellos se están burlando “hay no es cierto, es broma” y llega un momento en que el papá le dice a la hija “¿cómo que tienes un novio? A poco tú crees que él va a salir con una chava rarita como tú” *cortv* unos chavos pegándole a los de la familia peluche, a un adolescente justamente y otro adulto ¿no?, y una señora les dice “¡ay! Dejen de pegarles” y uno se escandaliza, o sea los estaban golpeando y era algo chistoso, no es chistoso pero en el programa lo hicieron ver como chistoso y como “ay bájale, bájale” no recuerdo que palabra usaron pero era como “ay bájale ni que fuera tan grave” o sea yo creo que eso sí tiene que cambiar, definitivamente, e INSPIRE lo contempla, el tema comunicacional lo contempla, entonces en ese sentido –ya no sé por qué te estoy hablando de esto de los aspectos comunicacionales-.

Miguel: me estabas hablando del cambio de chip, del cambio cultural.

Entrevistado 6: Sí, fundamental, es un cambio cultural pero es un cambio interno, es un cambio en como tratamos, la representación social es importante, neta sí es importantísima, porque entonces la imagen de ese niño de ese adolescente sí neta hace que cambie el chip, si para mí los chavos o las chicas son objetos pus entonces los vendo o las vendo, pero si no lo son entonces genero otras cosas... para mí lo que hoy te cuento con estos programas (de TV), y por eso es importante el chip, pus a mí lo que me están diciendo es que -no sé si los escritores o los productores- pero por lo menos la narrativa del programa es “pus no importa la violencia no importa la escucha”... porque acciones de política pública hay pero se deben de atender los huecos de la política pública ¿no?

Miguel: Eje 3.- En la reflexión del cumplimiento cabal del EDH se busca que NNA se integren a la vida social y política como iguales, como sujetos ¿qué tanto consideras que esto es posible? ¿Cómo se llega a eso? ¿qué está haciendo SIPINNA?

Entrevistado 6: Claro que es posible, sin duda alguna es posible, claro. La participación es el gran paradigma de la convención, de eso no hay duda, tú ya lo pones en tu pregunta. Yo creo que hay que entender la participación infantil y de jóvenes, adolescentes por supuesto, pensemos en la escalera de Hart, los tres

primeros escalones no, nomás no, es lo que se ha venido haciendo en este país que es usar a los niños como un objeto de adorno en un, en eventos, o que bailen o que les des el discurso ya hecho o disfrazarlos de adultos.

Yo creo que y es donde el SIPINNA -para responderte- estamos empezando, siguiendo la escalera de Hart que son consultas, los estamos consultando, eso sí estamos haciendo desde el primer momento, y con una amplia incidencia en programas, amplia incidencia con los mecanismos de consulta adecuados, tenemos sondeos de opinión en línea, foros, el PND ya trae –en su versión extendida- hecho por nosotros, el primer PRONAPINNA tuvo 10 talleres, ahora vamos por 10-12 foros que empiezan la semana entrante, claro que ahí vamos, claro que es posible, y ese es un mecanismo, las consultas, les hemos consultado alrededor de ciertas acciones ¿no? queremos *rebotar* con los niños y en eso estamos caminando. Si queremos que NNA, si los pensamos, no es que yo los vea así, pero si los pensamos de una manera muy cuadrada, como clientes de los servicios del Estado, que son clientes, les damos agua, saneamiento, educación, blablablá ¿no?

Miguel: pero no votan.

Entrevistado 6: Pero no votan, pero son clientes del Estado, esa es una mirada de derechas, son personas pero son tus clientes, algunos te pueden decir que ellos no son tus clientes sino sus papás ¿no? o sea son los niños pero a través de los papás, pero en esta visión son los clientes y hemos hecho consultas de acciones –por ejemplo– en hacer x o y cosas para prevenir el embarazo adolescente, lo hemos hecho con chicas que estuvieron embarazadas y de muy buenos resultados, o sea las consultas que hemos estado haciendo fuertemente, todas las comisiones tienen mecanismos de consulta, todas, aprobadas por esas comisiones, tú puedes explorar esos documentos en nuestro sitio WEB allí están puestos, hay mecanismos diseñados para cada comisión, de consulta.

Cuando tú me pones este ejemplo de “a ver, si los niños se sientan con los adultos”, allí subimos la escalera de participación, entonces allí estamos hablando de acciones iniciadas por los adultos en donde los niños les siguen ¿no? y los

últimos son al revés, iniciados por los niños y los adultos pus ahí le vamos entrando ¿no? Ese es el nivel donde los chavos que vienen de procesos de participación más profundos se sientan, contamos con una red de adolescentes que queremos o hemos tenido la intención de convertirlo en un consejo consultivo, pero entonces son chavos que ya tienen procesos previos: en organizaciones de la sociedad civil, en el DIF, en su iglesia, de todo tipo, “de tocho morocho”. Eso *está padre*, son chavos con los que se pueden hacer diálogos intergeneracionales con servidores públicos, es decir, la participación no es exclusivamente estos mecanismos donde el adolescente se sienta con el adulto, lo que hay que buscar son mecanismos que tengan incidencia real en lo normativo, en lo programático, en lo presupuestal es ahí donde tenemos que, esa es la incidencia y eso sí creo que es algo donde a México nos ha ido bien, y eso sí ha sido cosa nuestra (de SIPINNA), por lo menos en programas, planes y programas, otros países ni eso han logrado –de la región- neta, y que llevan años con temas de participación, un programa de Tamaulipas tiene temas de participación, Coahuila, Guanajuato, el Programa Nacional de Desarrollo (PND), claramente el PRONAPINNA y son las voces de los chavos las que están ahí puestas o sea es algo que el licenciado Bucio lo tiene clarísimo, clarísimo, clarísimo, que lo que digan los niños es real, es válido.

Yo creo que es muy fácil, si es válido para ellos y ellas es válido para nosotros, reiteradamente los chavos te están diciendo más parques, más espacios de juego, más iluminación, o sea canchas lo he escuchado por donde quieras, neta caaanchas, que pus no debe de costar tan caro, o sea estamos caminando, ahora ya lo metimos en programas, pus ahora vamos a hacerlo realidad, ese es el punto, eso es lo difícil. También la participación está adentro de las familias, en su relación –no nos vayamos tan lejos- con sus papás, entre adolescentes, el profesor y su grupo, que los chavos incidan en las reglas de cómo se relacionan en el salón de clases, que lo determinen ellos, eso es un cambio, (por ejemplo) en una escuela en Aldama, Chiapas, ¿sabes? O sea se puede lograr, yo creo que va por ahí, sí lo hemos hecho y estamos caminando, la ruta es la escalera de participación sin duda alguna.

Miguel: Eje 4.- Me gustaría que me contaras acerca del proceso histórico que ha seguido la política pública de NNA en México para llegar al punto en que nos encontramos, ¿cómo me la contarías?, ¿qué y cómo pasó?

Entrevistado 6: Bueno, es una transición hacia un régimen nuevo, es un régimen más democrático que esperemos que quite todos los efectos nocivos que ha dejado el neoliberalismo en nuestro país, me parece que limitar los privilegios es importante, que se atiendan a los municipios más pobres es importante, me parecen relevantes algunos programas, *sembrando vidas*, me parece que *jóvenes construyendo el futuro* puede tener un buen camino que atienda a los jóvenes desocupados del país, no ninis, desocupados.

Yo, personalmente me siento muy contento de haber vivido la transición, era un propósito que tenía al nivel personal, *brincar* con el gobierno, es un nuevo gobierno actual, eso me pone muy contento, haber transitado y que los derechos humanos sean el centro de las acciones ¿no? te puedo decir que nosotros estamos adscritos a la Subsecretaría de los Derechos Humanos, y que nada o sea, la titular, la secretaria, el subsecretario, no los conozco personalmente pero nada pus sus acciones de derechos humanos, tienen clarísimo que hay que restituir el derecho de las personas, no sólo de los niños que además es una agenda que ellos han acogido con mucho agrado y con mucho empuje, esa es la palabra que estaba buscando, creo que la Secretaría de Gobernación trae empuje con los derechos de la niñez y la adolescencia.

Miguel: ¿tú no ves que sea una degradación el que se halla puesto al SE-SIPINNA como dependiente de una subsecretaría cuando su titular es el presidente de la República?, algunas OSC así lo vieron.

Entrevistado 6: Depende cómo lo vean, depende el empuje que le están dando a la agenda, te digo que la secretaria y el subsecretario tienen un gran empuje de la agenda, entonces sí dependemos de la *subse* de DDHH, pero con gran independencia para cubrir nuestras atribuciones, o sea no nos están quitando la atribución de articular, coordinar, vincular, es una ubicación pero que tienes una

secretaria y un subsecretario con empuje hacia esta agenda y que les importa la agenda, ¿qué maravilla, no?

Miguel: yo te preguntaba en otro sentido del proceso que ha seguido la política para pasar del viejo enfoque al actual, no sé, por ejemplo ¿puedes identificar actores importantes en ese proceso?

Entrevistado 6: ¿Qué han apoyado la agenda? Unicef, definitivamente, sí algunas OSC por supuesto, Redim, Save The Children, por mencionar algunas, JUCONI ¿no? pero yo te diría que Unicef a nivel como actor internacional ha sido enorme con el Sistema.

Miguel: Eje 4.- Hay tres enfoques en política pública que explican el cambio político (coaliciones promotoras, corrientes múltiples y equilibrio puntuado, se explicaron brevemente) además de la descripción del mecanismo de transferencia de políticas, ¿alguno de estos enfoques o mecanismos embonan con el proceso que siguió la política NNA para convertirse en lo que tenemos ahora?

Entrevistado 6: Ha sido como una mezcla de todos. Yo creo que no nos han impuesto nada, es distinto, nos han instruido, instruir sí, imponer no. Hay un ejemplo en el gobierno anterior, en una de las sesiones se giraron instrucciones para la Ley Nacional de Adopciones o una Ley General de Adopciones que no ha salido porque vino el cambio de gobierno justamente ¿no?, es una instrucción pero no es una imposición, y es una política al final, es una normatividad, hay grupos que se han acercado, pus Unicef nos trajo INSPIRE, pero nos lo trajo no nos lo impuso, bueno Unicef no te puede imponer nada ¿no? no tienen esa atribución, faltaba más, pero su atribución es cooperar para fortalecer las capacidades del gobierno mexicano o de los estados para garantizar la aplicación de la CDN. Bueno pus ahí tienes a Unicef o a organizaciones que impulsaron la Ley o que impulsan iniciativas como INSPIRE, hay cosas también coyunturales como el sismo (de septiembre de 2017) eso trajo ajustes en nosotros también, para atender cómo debían regresar los niños a la escuela, cómo deberían aplicar

adecuadamente los protocolos en las escuelas. Yo creo que sí es una mezcla de todo, yo creo que es una mezcla amplia.

Miguel: Eje 4.- Se dice que las relaciones políticas son esencialmente relaciones de poder, aunque no es el tema del aeropuerto y no hay grandes presupuestos en disputa, sin romantizar en que ganaron los niños y eso, ¿Quiénes ganan y quienes pierden, quienes se benefician o perjudican en el sector con este nuevo orden de las instituciones?

Entrevistado 6: Bueno que exista una nueva Ley y que exista un Sistema hace que ganen los niños, hace que pierdan los malos, los que los violentan, eso sí te puedo asegurar, ¿Qué falta?, sí falta mucho, como te dije esto es de largo alcance pero se están, lo que se está construyendo en nuestro país en los últimos años son los cimientos, y cimientos seguros, fuertes, eso se está haciendo y que siempre la mirada de esta secretaría ejecutiva es poner al centro de las acciones a NNA, que siempre ganen los niños, siempre, el ISN es nuestra guía.

Miguel: ¿pero no hay un reacomodo...? –Interrumpe abruptamente mi pregunta-

Entrevistado 6: O sea nosotros siempre vamos a buscar que ganen los niños, siempre, siempre, o sea no en una actitud de *no vamos a dejar títere sin cabeza*, porque tampoco se trata de eso ¿no?, la agenda no da para hacer a costa de aunque debería de ser a costa de, porque primero son las personas ¿no?, pero no es así, pero nosotros sí vamos siempre con el interés superior (de la niñez), el 4º Constitucional, la Ley por encima de todo, eso es algo que sí tenemos tatuados en nuestro corazón y en nuestras atribuciones como servidores públicos, siempre tienen que ganar, o sea si se trata de ganadores o perdedores, siempre deben ser los niños los que tienen que ganar.

Miguel: claro, pero yo me refería a la cuestión de las instituciones, por ponerte un ejemplo... –Otra interrupción abrupta-

Entrevistado 6: Ahh, si fortalecemos las instituciones van a ganar los niños.

Miguel: el ejemplo que te pongo es que la política y presupuestos los tenía el DIF y ahora pudiera ser que lo tengan los SIPINNAS, suponiéndolo, no lo sé, algo así te pregunto.

Entrevistado 6: El Sistema es para que todos estemos igual, es un sistema que está diseñado para que sea horizontal, pero que todos le ponemos para que ganen los niños, ahí sí como todos ponemos, cada institución que integra el Sistema pone algo en cada comisión o grupo de trabajo, yo la neta no sé si pierdan al nivel institucional o al nivel político, yo lo que he visto es que ponen para que ganen los niños. Yo no te sé decir de los presupuestos del DIF, eso es más de carácter político, yo de lo que te hablo es de cómo está conformado el Sistema para que atiendan a la niñez y a la adolescencia.

Miguel: Eje 4.- Tus perspectivas, ¿hacia dónde va el sector?

Entrevistado 6: Va caminando bien, yo creo que pus vamos por el PRONAPINNA, la segunda para este sexenio, yo creo que del PRONAPINNA se van a desprender todo, todo, y auguramos, estamos muy emocionados por los foros ¿no? entonces esteh, nos encanta consultar a la gente, hay un buen diagnóstico, entonces bueno, esperamos elaborar un documento de política pública interesante, ya tendrás oportunidad de tenerlo.

Miguel: entonces ¿habrá continuidad del PRONAPINNA y del INSPIRE, ya la hay?

Entrevistado 6: Claro que continúa (INSPIRE), por supuesto que continúa, inserto en COMPREVNNA, allí está inserto.

Miguel: ¿de la COMPREVNNA desapareció la CNS?

Entrevistado 6: Se tiene que definir quién entra, que yo sepa todavía no, pero eso se hará público eventualmente.

Miguel: Muchas gracias, algo que quieras agregar.

Entrevistado 6: Nada, que nos regales tu trabajo cuando te titules.

Entrevista 7

Femenino, 45 años. Abogada con maestría en Gestión Directiva Educativa. Gobierno.

Miguel: Eje 1.- ¿Qué características tienen las NNA, cómo los ves y cómo los ve la sociedad, las instituciones públicas y privadas, la tuya misma?

Entrevistada 7: Bueno primero que nada, son personas, y creo que debemos partir de allí, porque el hecho de que podamos darles el lugar que tienen como personas te va a permitir que abras el panorama de participación, de atención, de escucha a lo que ellos necesitan y a lo que son sus derechos, desgraciadamente vivimos en un mundo y en una sociedad en la que nos hemos acostumbrado a ver a los niños como un objeto, porque es algo que te pertenece y porque es algo que tú tienes, y no es así. El hecho de ser persona te hace ser un ente independiente, te hace ser o te permite estar dotado de todas las facultades y habilidades para desarrollarte y no podemos minimizar o pensar que el hecho de ser niño o ser niña o adolescente conlleva el que no puedas desarrollarte u opinar o que puedas tener derechos y hacerlos válidos. Entonces si partimos desde esa perspectiva, de que el sólo hecho de ser personas te da ese valor como tal, vamos a empezar a cambiar nuestra mirada y vamos a empezar a ver a los NNA de una forma muy distinta a la que estamos acostumbrados.

Me ha tocado participar también en este periodo de tiempo en una iniciativa que se estaba llevando a cabo para disminuir los tiempos en las adopciones, sí porque son muy largos, y me llamaba mucho la atención que cuando se hablan o se expresan dentro de este trabajo acerca de las NNA como si no les dieran su lugar, no se visualiza el ISN y sobreponemos aquello que nosotros consideramos que realmente le va a beneficiar o le va a ayudar a su desarrollo. Entonces, como te digo, si vemos que NNA tienen un valor como persona, estaríamos avanzando enormemente en el proceso de cómo determinar nuestras leyes y cómo colaborar para restituir sus derechos.

Miguel: ¿en la población?

Entrevistada 7: Está muy generalizada, lo vemos desde el momento en el que en Chihuahua los indicadores de abuso sexual, estamos dentro de los primeros tres lugares a nivel nacional en NNA, la violencia está muy normalizada dentro de nuestra ciudad es una característica que no todos los estados la tienen, Chihuahua sí, primer lugar en suicidios de adolescentes, cuarto lugar en embarazo adolescente, entonces ¿de qué te habla esto? De que la sociedad en general no ve a NNA como personas, sino los ven como un objeto del cual yo puedo disponer, obtener un placer, obtener un beneficio, obtener lo que yo en mi necesidad como adulto ¿verdad? Quiero suplir, y entonces no les damos el espacio debido para que puedan tener un debido desarrollo, yo creo que no es como lo veo sino como las propias estadísticas nos van marcando dentro de la sociedad de Chihuahua pus como se está visualizando a las NNA ¿no?, para mí estos datos son terribles, el tener estos primeros lugares en todo ese tipo de situaciones, te marca una pauta de cómo está la sociedad chihuahuense y cómo visualiza a las NNA, definitivamente.

Miguel: Eje 1.- ¿Qué tanto influye en las acciones que están tomando las organizaciones e instituciones que atienden a NNA?

Entrevistada 7: Mira creo que hay un avance muy importante entre esta administración con la alcaldesa Campos, acaba ella de tener la oportunidad de haber sido reelecta como presidenta municipal, ella estuvo dos años, se convoca otra vez a elecciones y se queda otra vez, entonces tenemos la oportunidad de otros tres años más como municipio de tener con ella, dentro de su plan estratégico, tres ejes principales, uno de ellos es con perspectiva de NNA, ¿qué quiere decir esto? Pues que todas las dependencias dentro del municipio tendrán la consigna de incluir en sus planes estratégicos de trabajo acciones reales y prácticas para que se restituyan los derechos de las NNA cosa que, te digo, no estaba previamente dentro de los planes de las administraciones pasadas, es un gran avance. Se queda el eje de familia, el de NNA y el de desarrollo, entonces la verdad es que es un avance muy importante porque ya viene de arriba, entonces ahora sí que las autoridades y las dependencias se tendrán que sumar, y se está haciendo se está dando mucho la disposición de las dependencias a colaborar,

cada vez son más las autoridades que se involucran dentro de todos los proyectos y las acciones que se van implementado con esta perspectiva y es algo que pues no se veía en las administraciones anteriores.

Entonces, yo sí le aplaudo realmente tanto a Maru como a Telma, de la secretaría del Sistema, esta visión que ha tenido, a nosotros como Sistema nos han invitado del SIPINNA estatal para transmitir como se está trabajando en este SIPINNA municipal porque se está viendo que se están generando unas sinergias *muy padres* dentro de las dependencias con las cuales podemos trabajar de una manera transversal, en la que se hace equipo y se ve realmente en beneficio de las NNA. No hay ese interés político de decir “no pus no, yo no voy a colaborar porque yo no soy de x o y partido” o no sé ¿verdad? Al contrario, se está viendo la necesidad de hacer ese trabajo conjunto y se está logrando, nosotros ya vamos muy avanzados a diferencia de otros municipios e incluso de otros estados al nivel nacional.

Miguel: Eje 1.- ¿Tú crees que esta nueva imagen que tenemos de NNA coincida con la que ellos tienen de sí mismos? Como sujetos, como gente que quiere participar, estar en las políticas...

Entrevistada 7: Como te comentaba tenemos la comisión de participación, la titular es la regidora Laura Contreras, ha generado un trabajo importante con las NNA, dentro de una de las sesiones pasadas, toda la sesión fue la intervención de un consejo de NNA, ya tenemos este consejo que se reúne mensualmente que encabeza Laura Contreras y ellos exponen temas que tienen de importancia, se hace una minuta y luego de que se tiene esta minuta se le pasa a la Alcaldesa, para que ella conozca las inquietudes que están dentro del Consejo, adicionalmente a eso también, bueno tienen otro tipo de participaciones. Previo a que se elaborara el plan de la administración de Maru Campos se hicieron tres foros en los que se invitó a la comunidad, pero uno de ellos estaba focalizado a escuchar las necesidades que las NNA manifestaran y presentaran, entonces duró tres días el trabajo con NNA y de ahí se derivaron las acciones que quedaron plasmadas ya en el plan municipal. Entonces es que aquí en Chihuahua se les

está dando mucha apertura a las NNA para que ellos puedan intervenir y puedan decir cuáles son sus necesidades, y no nada más decirlo sino que realmente se apliquen y se estructuren políticas públicas enfocadas a lo que ellos necesitan. Algo que me comentaba, precisamente Tonatiuh, es que necesitaban empezar a replicar en otros estados porque como Chihuahua lo está haciendo no es el común denominador de todos los estados ni todos los municipios, entonces en esa parte pues sí estamos bastante avanzados ¿no?...

Miguel: Eje 1.- ¿Cómo ves en general la situación de los DDHH en el país, el estado y tu municipio, particularmente los de NNA?

Entrevistada 7: La verdad es que yo creo que aquí también hemos tenido una fuerte colaboración y trabajo con los DDHH que ha sido importante, sobre todo en la parte que te comentaba ahorita de, Chihuahua como municipio tiene ahorita preocupante lo del abuso sexual en NNA, entonces toda esta parte de la denuncia era algo que estaba muy estigmatizado, había muy poca cultura de la denuncia y se empezaron a trabajar muchas campañas en las que ellos también fueron parte muy importante, en las que ellos se sentaron a trabajar con nosotros en la mesa para propiciar esta parte de la denuncia y en un momento dado pues atender todo lo que se fuera presentando.

Entonces pues el trabajo que se ha hecho ha sido en equipo, de muchas dependencias entre ellas la de DDHH, entonces se pudiera decir que tenemos muy buena relación y se ha hecho muy buen trabajo gracias también al apoyo que ellos han brindado, ahora estamos trabajando también la otra parte ¿verdad? Que es –por ejemplo– en las escuelas, las denuncias que deben hacer los maestros en caso de que vean una omisión de cuidados, ellos no buscan hacerlo porque tienen el temor de que su nombre salga a la luz, que puedan perder el trabajo, etcétera, etcétera ¿no?

Entonces ¿qué hicimos?, con los (apoyos de la gente de) derechos humanos pues obviamente con la intención de restituir los DDHH de los niños, que ellos pudieran brindarles las herramientas a los maestros de seguridad, de cómo ellos en un momento dado entrarían a protegerles si ellos aportaban para velar por el ISN,

entonces esto abrió todavía más la parte de la denuncia y de todo este acercamiento a padres de familia, de información a las autoridades de cuestiones que ellos detectan ¿no? y que estaba así como que “mejor no hablo, mejor no digo” porque no sé qué me pueda pasar, entonces te voy a decir que sí tenemos, en la experiencia de lo que llevamos de trabajo, pues un buen sabor de boca del trabajo que estamos realizando con Derechos Humanos (la Comisión de).

Miguel: Eje 1.- ¿Cómo le explicarías a una persona u OSC que no conoce el EDH de NNA?, ¿y cómo le explicas cómo lo están incorporando en sus políticas?

Entrevistada 7: Primero, a partir de la importancia que debemos darle a nuestras NNA como tal, yo le explicaría un poco como la historia de lo que hemos vivido al no darles a los niños el lugar y reconocimiento que merecen al no respetar sus derechos, explicaría también como está la situación en la sociedad dada esa falta de criterio de cómo tratar a NNA, de cómo darles esa oportunidad para que ellos expresen pues su sentir, lo que ellos necesitan y ese espacio de comunicación, los niños son personas pensantes, personas que tienen esa capacidad de poder interactuar y darte, en muchos casos, la manera de cómo llevar un lineamiento incluso hasta de una política pública, simplemente necesitas sentarte a escuchar, a atender lo que ellos te dicen y tener esa apertura, esa disposición de que pues tienen esa capacidad de hacerlo.

Estábamos tomando una capacitación, un taller, en el que estaba un funcionario que tiene un puesto importante dentro de las decisiones que se toman dentro de la Procuraduría y el decía **“es impresionante que aún y cuando tengo casi 10 años trabajando con perspectiva de NNA, hasta ahorita me está cayendo el veinte que simplemente el hecho de ser persona me debe dar la pauta para yo entender que debo respetar sus derechos”** entonces por eso yo te decía desde el principio, o sea tenemos que hacer que las personas que la sociedad se den cuenta que el hecho de ser NNA no quiere decir que no eres persona y que debes ser tratado como un objeto, como alguien o algo que no tiene la capacidad para razonar, para dar una opinión.

Entonces yo creo que debemos de partir de esta parte de darle este valor como persona y luego de ahí informar de toda esta parte que se ha venido trabajando de donde viene el Sistema, para qué surge el Sistema y por qué nosotros somos clave fundamental de este trabajo en la restitución de sus derechos, porque ellos se deben sentir con este compromiso, deben de asumirlo como tal ¿no?, entonces hablarles también de ese compromiso que ellos tienen de voltear a ver pus qué se está haciendo por las NNA del municipio o del estado, dependiendo de la persona con la que estés hablando, en el marco de lo que le corresponda hacer.

Miguel: Eje 2.- ¿Piensas que la violencia es subjetiva o no? ¿Cómo la conceptualizan SIPINNA, tú mismo y la sociedad?

Entrevistada 7: Bueno pues como toda aquella acción que transgrede y vulnera los derechos de mujeres, niñas, niños y adolescentes o cualquier persona que puede resultar ofendida o agredida en cualquier contexto de su parte de persona. Digo, la violencia como te decía desgraciadamente en Chihuahua se ha normalizado mucho, esteh los índices de violencia familiar son muy importantes, fiscalía nos ha dado un reporte de cómo se está presentando la violencia en NNA dentro de las colonias más vulnerables de la ciudad y los datos son muy alarmantes.

Entonces dentro de esta parte del contexto de violencia dentro de la institución hay un factor que vemos como determinante para que se propicie este ambiente violento y es la parte del entorno estem pues ahora sí que físico en el que están viviendo, el hecho de tener viviendas tan pequeñas, en las que viven hasta siete u ocho personas, que propician la agresión tanto sexual como de omisión de cuidados, en ocasiones la comisión de algún delito grave de lesiones o que terminan incluso en homicidios en las colonias que ya están muy focalizadas dentro de la ciudad.

Entonces la violencia ahora sí que se ha convertido en un estilo de vida y se ha normalizado al grado de que pus ya el gritarle o golpear a un niño, pus no pasa nada, “es mi hijo, yo tengo el derecho de golpearlo y de hacer lo que yo quiera”, entonces dentro de la institución, del DIF y del SIPINNA, ¿qué hicimos? Nos

dimos a la tarea dentro del SIPINNA de formar esta Comisión especial, de sentar a todas las dependencias que tienen que ponerse a trabajar con esto y se ha trabajado en la restitución de los derechos de todos los casos que podemos rescatar y que sabemos que están parados y que tienen que echarse para adelante ¿no?, y dentro del DIF municipal pus igual, se ha focalizado mucho el trabajo en la prevención porque también sabemos que no se trata únicamente de atender lo que es en urgencias sino empezar a ver otro tipo de herramientas para que este tipo de conductas vayan cambiando.

Entonces sí vemos y tenemos dentro de los datos estadísticos pus que también el principal generador de violencia dentro de la ciudad y a nivel nacional es el hombre, entonces también se ha trabajado en la parte de ofrecer talleres de nuevas masculinidades para trabajar esta parte de las acciones, las actitudes y la forma en como el hombre pues lleva su desarrollo dentro del entorno familiar, dentro del entorno social, incluso dentro de su entorno laboral, entonces pues bueno esa es la visión que tenemos tanto en el SIPINNA como en el DIF respecto de lo que es la violencia.

Miguel: Eje 2.- Hay otro concepto que está asociado con el de violencia que es el de la vulnerabilidad ¿qué tan familiarizada estás con este concepto?

Entrevistada 7: Pues sí, te digo que en la mesa de la comisión protección tenemos sentados a los departamentos de asistencia social, digo, en ese contexto me imagino que van un poquito en la parte en que se presentan la omisión de cuidados que luego se convierten en una violencia contra NNA, el hecho de no atender las necesidades que tienen, escolares, de alimento, vestido, etcétera, etcétera. Esta parte es una parte que está asumiendo el DIF municipal en cuanto a visitas y en cuanto a atender todas las denuncias que nos llegan y no en el aspecto de nada más pasarlo a fiscalía o nada más a la procuraduría, sino en el hecho de ir, visitar el entorno y dar un acompañamiento de tal forma que la familia lleve una caracterización para detectar el nivel de violencia que está viviendo la familia y quienes son los generadores de la violencia para con ello comenzar a trabajar de manera integral con todo el contexto familiar, no únicamente con la

persona que hizo la denuncia o con la persona que pudo haber sido el primer contacto. Entonces esta parte de trabajar la parte de la violencia o sea a través de la asistencia social nos ha llevado a ir más allá de otros rubros de trabajo con las personas que están inmersas en esa parte de la violencia.

Miguel: Eje 2.- Además de estos recursos que me platicas ¿con qué otros cuentan NNA para afrontar las vulnerabilidades y violencias?

Entrevistada 7: Yo creo que otro recurso es lo que te decía ahorita, restituir sus derechos pero el también darles la seguridad a ellos de que cuentan con la gente adulta, con la sociedad, con las autoridades. Dentro nosotros del Sistema se detectó que las NNA lejos de confiar en sus autoridades les temen, el ver a un policía te genera miedo en vez de decir “con esta persona me puedo acercar y puedo tener la confianza”, entonces ¿qué se ha hecho? Se ha hecho un trabajo conjunto con seguridad pública, se generó la unidad de la *UNA* que es la unidad especial de atención a niñas víctimas de violencia y esta unidad está diseñada específicamente para cuando un niño está siendo violentado o está siendo violentado en uno de sus derechos y que la autoridad, el policía, tiene que ir por él y tiene que dar seguimiento a la denuncia, lo lleva a la *UNA*, entonces es está en un ambiente en el que está en una casita en la que tiene un entorno en que puede sentirse en confianza en el cual no a ser re victimizado, entonces se está capacitando a un grupo específico de policías con una perspectiva diferente, de NNA, para cuando tengan que intervenir con ellos su forma de actuar sea darles confianza, porque necesitamos que nuestras NNA confíen en sus autoridades, entonces creo que es una forma adicional para que pus esta parte de la violencia vayan disminuyendo, en la medida que ellos sientan esta cercanía y este poder apoyarse y acercarse pues nos abre más el ámbito de poderles brindar apoyo y seguridad a ellos ¿no?

Miguel: Eje 2.- ¿Qué soluciones ves para estas violencias?, ¿son suficientes?, ¿hay áreas de oportunidad?, ¿tú cómo ves este tema?

Entrevistada 7: Mira yo creo que nunca van a ser suficientes ¿no? desgraciadamente yo creo que ya *nos comió* toda esta parte ¿no? estamos muy

rezagados en cómo atender todos los tipos de violencias contra NNA, simplemente acá en la procuraduría tenemos 600 casos en los cuales no se les ha podido dar seguimiento y necesitamos esta parte de compromiso, no sólo nada más de decir “quiero entrarle” en palabra o en actitud, ya sabes que para todo se necesitan recursos también.

¿Qué sucede con nuestros propios sistemas?, en nuestros sistemas de protección de NNA no contamos con un recursos suficiente para poder accionar y llevar a cabo las políticas públicas, aunque queramos motivar y lo que queramos propiciar no tenemos ese recurso, entonces estamos atados de manos porque cuando quieres llevar a cabo alguna acción pues tienes que recurrir a otra dependencia, a otro departamento o a otra organización, alguna asociación que te pueda ayudar y tienes que estar buscando la forma de jalar el recurso por otra parte, si se atendiera ese rubro en especial dentro de los sistemas yo creo que sería una gran, gran aportación a los municipios porque ya tendrías un aliado más que definitivamente va a trabajar exclusivamente en esa perspectiva y enfocados a potenciar, apoyar y a restituir los derechos de NNA. Pero mientras no tengamos un presupuesto ya establecido y que sea destinado para nosotros te frena mucho.

Entonces yo creo que sí falta, sí falta, falta mucha difusión, ya te digo aquí dentro del municipio mucha gente desconoce que es el SIPINNA. Hemos crecido bastante, se ha difundido mucho más, pero si haces una encuesta yo creo que de cada diez personas a quienes les preguntes, dos o a lo mejor sólo una va a conocer lo que es el SIPINNA municipal o el nacional, y creo que pues esteh, a estas alturas del camino todos los ciudadanos al nivel nacional deberíamos de conocer qué es el SIPINNA, de dónde surge, quiénes son sus aliados World Vision, Unicef, todo esto ¿no?, pero no se conoce esta información, entonces yo creo que sí falta que el gobierno federal difunda lo que es el SIPINNA.

Miguel: Eje 2.- Se deja ver en la literatura del tema que la vulnerabilidad es un tipo de violencia y que esta última es una violación de los derechos humanos, es decir, que tienen una correlación directa cuando no en muchos casos es lo mismo ¿tú cómo lo ves?

Entrevistada 7: Definitivamente hay una correlación, sin embargo es muy difícil el querer establecer como una línea ¿no? de decir “es qué trasgrede los derechos humanos o esto nada más es en contra de la integridad”, creo yo que va mucho más allá. A lo mejor, como tú decías es más filosófico, mi punto de vista es que son personas y que sí, que sí va vinculado y transgrede sus derechos la parte de la pobreza, de no poder tener acceso a diferentes beneficios y la vulnerabilidad obviamente pues va en contra de lo que ellos merecerían, sin embargo pues vemos que nos falta mucho trabajo por hacer como instituciones, como dependencias y tenemos que ponernos las pilas y tomar el compromiso de sumar y de abonar en esa perspectiva porque mientras solamente sean unos cuantos los que querramos trabajar en esa línea pues no vamos a lograr avanzar. Entonces definitivamente creo que son correlacionales, creo que tienen mucho que ver el uno con el otro pero esteh pero veo difícil que podamos a corto plazo decir que podemos hacer un vínculo entre esos tres que me comentas tú.

Miguel: Eje 3.- En tu opinión ¿ya se ha logrado o se está logrando instituir esta política de enfoque de derechos basada en la CDN tal y como le ha recomendado el Comité de los Derechos del Niño a México?, y si es así ¿qué características principales tiene esta política en México?

Entrevistada 7: Sí, yo creo que sí está sucediendo, como te digo cada vez son más los estados, las instancias, las dependencias que están trabajando esta perspectiva, ehh creo que hay estados que han hecho trabajos muy importantes como Saltillo, Colima, Hermosillo (sic) que han ido trabajando dentro de sus Sistemas el buscar que la procuraduría sea independiente y que sea más fácil el trabajo que realiza para poder restituir los derechos de las NNA y que el ISN prevalezca sobre todo, este avance que tuvimos en el municipio para que el Plan de Desarrollo Municipal dentro de los ejes principales estuviera la perspectiva de NNA es un gran avance y bueno así te pudiera mencionar muchas de las acciones que derivado de la Convención se han venido dando.

También está el trabajo que hacen las ciudades amigas de la niñez a nivel nacional también se promueve y se hace más extensivo y participan más

instancias en ese trabajo de disminución de la violencia en NNA. Yo creo que sí vamos avanzando, nos falta mucho trabajo por hacer pero creo que también hay que reconocer lo que se está haciendo hasta el momento y parte fundamental de que se sigue expandiendo es la difusión, yo considero que a nivel federal se debe implementar una estrategia de comunicación importante en la que se difunda mayormente esta situación de los derechos derivada de la Convención, también dar a conocer los objetivos más importantes, todos son ¿verdad? pero el ISN debe prevalecer en cualquier caso, en cualquier momento, dentro de cualquier situación, pues compete a todas las autoridades, entonces pues hay que ir partiendo de este punto, darlo a conocer, difundirlo y sensibilizarlo y llevarlo a la práctica.

Entonces, dentro de las mismas dependencias veo que cada vez son más las que buscan hacer actividades, a lo mejor pequeñas, pero involucrando la participación de NNA, cosa que no se daba antes, o sea sí creo que vamos bien, creo que vamos avanzando pero pues bueno hay muchísimo trabajo que hacer ¿verdad?, estamos por decirlo así *en pañales*.

Miguel: Eje 3.- Se considera importante saber el nivel de conocimiento de los instrumentos de política pública ¿qué tanto dirías que conoces la LGDNN, su reglamento?

Entrevistada 7: Bueno la LGDNNA obviamente la conocemos porque trabajamos bajo esta normativa que se nos presenta ¿verdad? En cuanto a qué tanto se conoce a nivel sociedad ¿no sé si eso sea también la pregunta? Ahí sí podría decirte que los que estamos involucrados dentro del Sistema por el mismo perfil necesario lo debemos de conocer ¿no?, no puede ser que estés trabajando sin conocer ¿no?, entonces claro que la conocemos, nos apegamos a ella y buscamos que se respete siempre lo que la normativa nos indica, sin embargo no te hablo nada más de la LGDNNA en cuanto a que se conocen o no se conocen, simplemente las penalidades que te puedo comentar, abuso sexual da lo mismo, violación en NNA, no son difundidas las penalidades y es algo que debería difundirse y que incluso ya estamos haciendo adentro del Sistema, se elaboró un

tríptico con toda esta información donde se dan a conocer las penalidades porque creemos que es importante que se conozcan las leyes y que sepan que sí pasa algo. Entonces te puedo decir que nosotros al interior del Sistema sí lo conocemos pero al nivel de la sociedad hay un desconocimiento total.

En cuanto al INSPIRE es relativamente nuevo para nosotros, tuvimos un acercamiento con el SIPINNA estatal para dárnoslo a conocer hace unos cuatro meses y posteriormente vinieron de World Vision, de la Ciudad de México, para venir a darnos esta capacitación porque pues es algo relativamente nuevo, esto de los siete ejes que manejan y cómo se trabajan, sin embargo pues vamos empezando a entender cómo vamos a trabajar con esta nueva herramienta del INSPIRE, y esto te digo tanto como SIPINNA municipal tanto como DIF de ambas partes ¿sí?

En cuanto a lo que respecta al PRONAPINNA, tenemos muy poca información, sólo lo que SIPINNA estatal nos dio a conocer en una sesión de dos horas, te puedo decir que ahí sí desconocemos mucho cómo es el funcionamiento, cómo nos puede servir de apoyo, etcétera, etcétera, creo que ahí tenemos un área de oportunidad importante en cuanto a lo que es el PRONAPINNA.

Miguel: Eje 3.- Algunos autores latinoamericanos y mexicanos mencionan, entre otras cosas, que constantemente encuentran pocas capacidades municipales y simulación en el discurso como los obstáculos para materializar el EDH de NNA ¿esto es así en tu municipio?

Entrevistada 7: Mira, en el municipio específico de Chihuahua te puedo decir que no, nosotros como SIPINNA municipal hemos trabajado, ahora sí que hemos trabajado hombro con hombro con las dependencias, que hemos restituido la mayor cantidad de derechos a nuestro alcance y más, a veces nos involucramos tanto que incluso se nos ha llamado la atención, porque nos vamos a profundidad hasta lograr que se restituyan los derechos de NNA, entonces dentro del municipio incluso estamos señalados por el SIPINNA estatal de que debemos al término de esta administración designar a otra persona que no sea la directora del DIF municipal como la secretaría ejecutiva porque dentro de la Ley General viene muy

claro que quien dirige el Sistema debe ser una persona ajena al DIF municipal, sin embargo en el Estado el municipio que ha dado mejores resultados es el nuestro contrario a lo que se supondría por el hecho de no respetar lo que el lineamiento nos indica, porque pues luego nos dicen “eres juez y parte” porque la característica que tiene nuestra directora del DIF municipal es una persona con mucha creatividad y luego viene la parte de que como directora general (del SIPINNA), que estamos en las dos partes, entonces hay esa mediación, pero velamos por el ISN.

Yo te puedo decir que como municipio, el municipio de Chihuahua, no es un discurso que se utilice para *pararse el cuello* ni mucho menos, realmente se ha trabajado mucho, el trabajo allí está y se nos piden los apoyos del SIPINNA estatal y hacemos nuestro mejor esfuerzo por llevar a cabo acciones que colaboren. Tenemos por ejemplo otra mesa de disminución del abuso sexual en Punta Oriente, que es donde está más focalizado el problema del abuso sexual aquí en Chihuahua y pus en esta mesa están trabajando diferentes asociaciones civiles, está muy involucrada la sociedad civil dentro del SIPINNA y la indicación es disminuirlo y pues se están tomando las acciones necesarias para poder medir lo que se está llevando a cabo y poder después replicarlo en otro sector que se llama Rivera de Sacramento.

Entonces te digo, sí estamos trabajando con todo por restituir los derechos de NNA. Entonces para nosotros no es un discurso, pero hay otros municipios en dónde sí, que sí ves que pues no se trabaja de igual forma, incluso hay un desconocimiento importante de cómo es la Ley y obviamente eso no suma, eso es algo que se debe atender desde el Sistema estatal y federal de NNA para asegurar que ya todos los sistemas empiecen a trabajar.

Miguel: Eje 3.- En el EDH de NNA se busca como fin último que NNA se integren como sujetos sociales y políticos a la comunidad, ¿tú crees que esto pueda ser una realidad concreta?, ¿en qué tiempo y cómo?, ¿lo están logrando con sus acciones las políticas públicas actuales?

Entrevistada 7: (suspira) Bueno yo creo que sí se han abierto más los campos de participación de las NNA, ahorita lo platicábamos de todo lo que, los accesos que se han creado para que ellos opinen y se creen las políticas públicas en base a lo que ellos piden y solicitan, sin embargo no todos los estados lo manejan de la misma manera, yo puedo hablarte por el municipio de Chihuahua y decirte que se les está dando su lugar y sí se está trabajando en apego a lo que marca la Ley y lo que debe de ser, pero pues no vemos la misma claridad en el avance del trabajo de otros estados y municipios, entonces ¿qué te dice esto? Que el Sistema federal debe de involucrarse y hacer su parte, asegurar que la restitución de derechos se dé, que prevalezca el ISN y que se les dé la participación a los NNA en todos los ámbitos.

Se creó también la guía de participación en la que me tocó también estar, bueno darla a conocer, que venía del nivel nacional de cómo se iban a llevar los trabajos de participación al interior de las escuelas para NNA, aquí se convocó a la sección 42 de los maestros sobre todo para capacitarlos en esta parte de cómo generar la participación en las escuelas y lleva una supervisión minuciosa, incluso a mí me toca estar no como SIPINNA sino como DIF dentro del consejo de educación de participación social del municipio, entonces se están generando por varios sectores el asegurar que los niños tengan acceso a esta participación dentro del municipio de Chihuahua, entonces si esta misma dinámica se va replicando dentro de los estados podremos esperar que en poco tiempo todos tengamos una misma forma en cómo llevar la política pública en la que se involucre a NNA pero pues, definitivamente debe de venir *de arriba* y asumir el compromiso en cada municipio de la parte que le corresponde.

Miguel: Eje 4.- ¿Cómo has visto lo que ha acontecido históricamente, el proceso para pasar de la política asistencialista a la actual? Sucesos, actores, ¿qué me puedes contar?

Entrevistada 7: Definitivamente los derechos de los NNA eran nulos, es decir, no había una institución que estuviera preocupada por velar por el ISN, las políticas públicas, la intervención de todas las leyes, de todo lo que se generaba, no iba en

esta línea de darles una participación, de darles el valor como personas, creo que mucho es parte de la cultura mexicana, la que tenemos en México y a nivel mundial quizás también pero creo que nosotros estamos –literalmente- un poco más atrás ¿no?, tan es así que si tú vas a EEUU veinte años atrás te cuidas de no darle un manotazo a un niño, de no gritarle, porque puedes tener algún tipo de consecuencia jurídica y estando en tu propio país pus no importa ¿verdad? que al cabo las leyes no van a hacer nada, entonces eso te habla de la desvalorización que tenían las NNA respecto de las gentes que estaban involucrados en generar esas políticas en beneficio de ellos, es hasta que viene la CDN en la que ya se nos obliga a poner cartas en el asunto, entonces considero ya se empieza a visualizar y a poner sobre la mesa que tenemos que hacer algo por los derechos de los NNA y velar porque no se vulneren sus derechos.

Miguel: y podrías mencionarme algunos actores clave que tú identifiques.

Entrevistada 7: ¿Cómo institución?, ¿te refieres a UNICEF, World Vision...? ¿A esos te refieres?

Miguel: bueno sí OSC pero también instituciones públicas, personalidades u otro tipo, las que identifiques.

Entrevistada 7: Pues Derechos Humanos, UNICEF, World Vision, esteh, emmh, los SIPINNA, los DIF municipales, las diferentes administraciones en las que sí podemos decir que sí hubo un interés particular por atender a la Convención que fue la que nos indicó que ya teníamos que empezar a atender estas normas y de velar por los intereses de las NNA, creo yo que si no se hubiera emitido este ordenamiento y si no se nos hubiera dado este lineamiento a lo mejor todavía estaríamos en las mismas condiciones, entonces creo que también le debemos a la convención de niñas, niños y adolescentes (sic) el haber podido iniciar con ese trabajo que ya se está haciendo de manera conjunta ¿no?

Miguel: Eje 4.- **En la teoría contemporánea de política públicas hay tres enfoques que predominan en el análisis del cambio de las mismas y que dan preeminencia a una u otra explicación o vector causal, de acuerdo con su conocimiento ¿las nuevas condiciones de política pública hacia NNA son**

producto de la acumulación incremental de modificaciones y conocimientos técnicos en los poderes, o de la colocación de saberes de las coaliciones promotoras y comunidades políticas, o de coincidencias aprovechadas por emprendedores de política en el sector? De manera complementaria se dice que para cambios drásticos en políticas se necesitan shocks o crisis en el entorno nacional o internacional ¿considera usted que sucedieron estos shocks en México? Finalmente, existe también lo que se llama transferencia de políticas por diversas circunstancias ¿considera usted que ha habido importaciones voluntarias o imposiciones por parte de agentes extranjeros para esta política?

Entrevistada 7: Mira yo creo que pudiera haber una mezcla (de esos procesos) pero yo creo que el más importante de todos son los cambios de administraciones y obviamente la importancia que le dé la administración en turno ¿verdad? Al trabajo con esta perspectiva de NNA, tiene mucho que ver, porque si al gobierno que toma la administración le parece que algo que no se debe de atender pues se va a dejar de lado, entonces definitivamente es parte fundamental. Sin embargo yo creo que el avance y todo lo que se ha ido generando es gracias a la colaboración de la sinergia que se ha dado entre las diferentes dependencias, instituciones, organizaciones de la sociedad civil y todas las gentes y actores que están preocupados porque se dé esta parte de restitución de los derechos y que se dé el apoyo al interés superior de los niños, son tan importantes porque son los que empujan al propio gobierno y le están exigiendo, que vea hacia allá, entonces es lo que va a generar el que les den su lugar a este tipo de política con esta perspectiva.

Entonces creo yo que el factor primordial o el más importante viene a ser el de la colaboración o el de la sinergia que se puede presentar, que te digo para mí la administración tiene todo que ver y el replicar también acciones y programas que sabemos están funcionando en otros países pues también es importante que los hallamos incorporado y nos hallamos ayudado como el INSPIRE, sin embargo yo creo que ahí debemos tener mucho cuidado, porque ninguna sociedad es igual, ningún gobierno es igual y tenemos que voltear a ver cada cuestión en particular,

incluso hay cuestiones que se tienen que *tropicalizar* en los municipios porque es un entorno muy diferente el que puedes ver allí en Veracruz a como lo vez acá en Chihuahua ¿no? entonces creo que puede haber una relación entre todos estos que tú me comentas pero sí creo que el más importante de todos es la suma de la colaboración de todas las instituciones para poder empujar y que pueda haber un apoyo por parte de los gobiernos.

Miguel: Eje 4.- En política se suele decir que las políticas son relaciones de poder, ¿quién gana y quién pierde con el nuevo ordenamiento de las instituciones y mandatos de las leyes?, ¿Quiénes se benefician o se ven perjudicados?

Entrevistada 7: Creo que sí ha venido a mover muchas cuestiones de fondo y de forma porque todavía, aún desde 1990 de la CDN que nos indica que tenemos que hacer este proceso de cambio y que empezamos a trabajarlo, no estamos todavía preparados en muchas cuestiones para poder entender por qué tenemos que velar por los derechos de estos NNA porque hay un concepto mal entendido de pertenencia ¿no? el que “los hijos son míos, yo sé cómo los educo, yo sé si les pego, yo sé si esto yo sé si lo otro”, entonces mientras que no entendamos como sociedad y luego como autoridades el que los NNA tienen derechos pues a exigir que se les respete, que se les escuche, que puedan participar pues vamos frenando.

Entonces creo que sí estamos en un proceso difícil porque debemos hacer un cambio de mentalidad importante, tenemos que empezar a educar y tenemos que empezar a informar y a comunicar de donde parte esta nueva visión y esta nueva perspectiva del por qué tenemos que velar por los derechos de las NNA para que exista un fundamento en el que no se vea como una imposición sino que es un deber ser ¿no? ahí es donde está lo difícil que se entienda que es un deber ser.

Pues te digo, estamos en pañales, vamos caminando, vamos avanzando pero tenemos mucho trabajo por delante, definitivamente. En el área de educación, por ejemplo, los maestros tendrán que empezar también ellos a tener una nueva parte de trabajo en cuanto a la forma en que se les da su formación (sic) para que

puedan pedagógicamente y en el ámbito en que ellos se desenvuelven atender las problemáticas de NNA y luego dentro de los programas educativos de las universidades implementar estas materias ¿no? en las que ya se vea y se hable de esta visión de derechos de NNA, porque necesitamos informar, creo que sí ahorita falta mucha política pública y falta hacer ciertas estrategias en las que vayamos permeando esta perspectiva y esta visión pus para que vayámosla trabajando y vayamos ahora sí que impactando y dando resultados en esta línea ¿no?

Miguel: Eje 4.- Finalmente, ¿cuáles son tus perspectivas?, ¿hacia dónde van las instituciones, políticas, organizaciones o el sector en su conjunto?, ¿qué se espera al corto, mediano y largo plazos?

Entrevistada 7: Mira creo yo que en cuanto a las autoridades e instituciones, a corto plazo cada vez más van a ser las instituciones que empiecen a desarrollar política pública con perspectiva de NNA porque se ha hecho un trabajo importante ¿no? en esa parte y pues está esta parte de que ahora sí que por normativa y la obligatoriedad de tener que atender a esta necesidad, pero sí veo una dificultad en la parte de los padres de familia en el que, en mi experiencia y en lo que estuve pus veinte años de trabajo con padres de familia dentro de la institución, ehh hay bastante reserva en todo este tipo de política pública que se enseña y que se va dando a conocer, el tipo de pensamiento y las formas de esteh nuestra sociedad estaba acostumbrada a llevar su dinámica familiar, entonces yo creo que ahí tenemos una parte bien importante en la que tenemos que poner los ojos y saber cómo podemos colaborar para que los padres de familia que son la parte más importante de todo esto de velar por los derechos de NNA pues que adquieran y entren en esta dinámica, porque si las instituciones trabajamos para que se haga política pública con esta perspectiva y no tenemos de nuestro lado a los principales formadores que son maestros y el padre de familia que son el número uno, vamos a tener ahí un freno que nos va a dejar avanzar ¿no?

En esta parte creo que las autoridades y quienes hacen política pública tienen que diseñar esteh leyes un poquito más firmes en cuanto a consecuencias, a

lineamientos que van a involucrar a los padres de familia para que puedan cumplir con las obligaciones y que realmente sea efectivo lo que se quiere lograr en la restitución de derechos de NNA, a lo mejor incluso estoy hablando de sanciones administrativas incluso hasta por no llevar a tus hijos a la escuela ¿no? que es una omisión de cuidados, tres días que faltas “bueno, a ver, por qué no está yendo”, a lo mejor seré muy concreta con el ejemplo pero se tienen que generar políticas públicas que a los padres de familia se les dé esta obligatoriedad de velar por el ISN porque de otra manera pues sí vamos a frenar esta parte del crecimiento con esta perspectiva.

Miguel: ¿Algo más que quieras agregar?, ¿algo que haya olvidado?

Entrevistada 7: Pues hablamos muchas cosas pero yo creo que hay leyes que hoy por hoy deben ser revisadas, tienen que ser evaluadas porque incluso carecen de esta perspectiva. Vuelvo a tocar el punto, que *híjoles* es un punto que tenemos dentro del SIPINNA municipal, el abuso sexual y la violación, vemos que por ejemplo, después de los catorce años, de catorce a diecisiete se quita la agravante en los casos de abuso sexual ¿no?, la pregunta es ¿por qué vamos a disminuir las agravantes si no deja de ser niña o adolescente? ¿me explico? Ahí tú estás viendo como aún hay leyes que no están bajo esta normativa, de esta perspectiva perdón. Sí nos preocupa que todavía hay cuestiones que pues no se quieren asumir responsabilidades que como instituciones y como autoridad nos toca asumir y que no se enfrentan y que finalmente los perjudicados son estas NNA. Entonces pues nada más agradecerte que estés tan preocupado y que te estés involucrando y ocupando en hacer esta investigación, porque es muy necesario comenzar a difundir esta información, lo que se pueda acerca de esta visión y esta perspectiva, tons te felicito y en la medida que podamos difundir todo el trabajo creo que vamos a ir dando pasos hacia una nueva visión de cómo debemos entender, conceptualizar y acompañar a estas niñas, niños y adolescentes.

Entrevista 8

Femenino, 64 años. Psicóloga con maestría en Género y DDHH. Sociedad civil.

Nota aclaratoria: hubo un problema técnico con la grabación que hizo que se perdiera prácticamente la mitad de ella además de que algunas partes me dijo la entrevistada que no consentía que se publicaran sus respuestas. Por lo tanto pongo brevemente una síntesis interpretativa de la primera parte que se perdió y la segunda parte con lo aprobado.

En gran medida me comentó cómo surgió su trabajo en las organizaciones de la sociedad civil y cómo mudó su trabajo desde la atención a las personas violadas – primordialmente mujeres- hacia la población de NNA. Su enfoque es más el de derechos humanos desde el enfoque de género que el de las NNA, inclusive en varias ocasiones lo dijo así “yo te voy a hablar desde la perspectiva de género”, “yo te voy a hablar de la violencia sexual que es lo que hacemos”, en varias preguntas entonces me pareció que se diluía el ISN en favor de una parcialidad hacia la mujer. Me pareció que su formación en el feminismo y los años que tiene trabajando ese tema (casi 40 años) han minimizado la incorporación del análisis personal del enfoque de NNA. Igualmente influye que es una OSC de primer contacto, muy consolidada en los servicios que ofrece (en dónde las NNA son una población objetivo pero no es la perspectiva de inicio y final), y que no depende de mecenas del sector privado o público nacional o internacional, por lo tanto son menos proclives a los procesos de gobernanza en redes y a los procesos burocráticos del gobierno y los espacios que les abren de participación.

Ya en materia de síntesis de la entrevista, mencionó que las personas adultas y las instituciones tienen una visión adultocentrista y que el sector público primordialmente simula acciones y carece del EDH, además que los que verdaderamente trabajan son las OSC. En cuanto a la forma que se piensan los NNA a sí mismos y la sociedad manifestó que “lo que no se nombra no existe” por lo tanto propugna por que se hagan visibles no sólo las problemáticas de la niñez sino sus capacidades, para ir las fomentando y generando. En el eje 2, al tenor de

otros entrevistados mencionó que no le gusta referirse a la vulnerabilidad como algo dado (inclusive duda que exista), preferiría llamarle de cualquier otra forma, como factores de riesgo, además de coincidir en que NNA no son vulnerables sino vulnerados. Ubica a la educación como el mejor recurso que pueden tener NNA para aminorar la vulneración de sus derechos y las violencias, que de estas últimas no quiso hablar más que de las violencias sexuales que su institución atiende.

Básicamente fueron los ejes 1 y 2 los que se perdieron, se transcriben los ejes 3 y 4.

Miguel: Eje 3.- ¿Qué tanto conoces los instrumentos de política pública? La legislación, las instituciones y los programas, y ¿qué opinión te merecen su diseño, implementación y resultados?

Laura: Desde de sus inicios la Ley, como podrás saber Adivac estuvo desde sus inicios en Redim. Entonces tanto Redim, Juconi, Save The Children, Visión Mundial, creo que esas tres instituciones estuvieron muy activas en el Senado en la redacción de la Ley, y en un inicio Peña Nieto envió una propuesta de Ley y pues no se aceptó y se le hicieron los ajustes en función de lo que ya se había trabajado con estas organizaciones en el Senado con Angélica de la Peña y se hizo la propuesta y Peña Nieto aceptó esa propuesta y ya sabes surgió la Ley ¿no? Creo que es una muy buena iniciativa la Ley, de muy buenas intenciones, al igual que la ley por una vida libre de violencia para las mujeres y la ley general de igualdad para hombres y mujeres, creo que la LGDNNA tendría que ver la experiencia del avance o del trabajo que llevaron estas dos leyes, incluso yo se lo comentaba al concejo en Redim y también se lo comentaba a Bucio en el trabajo que hicimos en el SIPINNA, que para que la LGDNNA pudiera tener un impacto más acelerado de lo que se propone en la ley, se viera el ejemplo de estas dos leyes, porque éstas sí tienen presupuesto que también se luchó para que hubiera un presupuesto para la transversalización de la visión de género, creo que lo mismo tiene que suceder con la LGDNNA porque no tiene presupuesto, y tú sabes muy bien que cuando una ley no tiene presupuesto es una ley entre comillas de

buenas intenciones ¿no? creo que eso es dónde está cojeando la ley, surgió el SIPINNA y están surgiendo SIPINNA en los estados, pero es lo mismo que pasó con las leyes de las mujeres que te mencioné.

Para darte un ejemplo, en los estados cuando empezaron las leyes de igualdad y violencia contra las mujeres: -“se debe de tener una oficina, un espacio, para atender el ejercicio de la transversalización”, -“Ah, allá, en esa esquinita, pon un escritorio y pon a una persona y ella va a ser la que va a sacar lo que nos está pidiendo el gobierno federal” ¿no?, lo mismo está pasando ahora con los SIPINNA de los estados, hay algunos que sí están poniendo una infraestructura porque el gobierno federal no tiene recurso y quienes están dando respuesta son los estados, pero la gente de los estados no saben de derechos de infancia, entonces todo está surgiendo como muy lentamente y sobre la marcha, o sea van aprendiendo sobre la marcha y pues no tienen ningún enfoque de género. Tú te das cuenta, ya entrevistaste a Francisco, no tienen ningún enfoque de género ¿no? no les interesa o si se quieren meter en las cuestiones de género es porque surge algo muy fuerte.

Se metieron a lo de embarazo en adolescentes para promover que ya no se siguiera manejando en los estados y en la Ciudad de México y sí se consiguió, aquí estuvimos apoyando, quien estuvo apoyando mucho fue Save The Children ellos metieron un amicus en la Suprema Corte de Justicia pero SIPINNA no y SIPINNA debería de ir en primer lugar y nada, y entonces nosotras como integrantes de SIPINNA federal como integrantes porque votamos y tomamos decisiones y todo, igual que las demás instituciones e igual que el presidente de la República, pues no nos pelan a nosotras, siempre llegan con todo ya escrito y te dicen “aquí está lo que se va a hacer, ¿estás de acuerdo o no estás de acuerdo?” entonces pues tienen organizaciones que son totalmente de acuerdo con lo que dicen nomás para quedar bien, una de ellas es Redim...

Nota aclaratoria: siguió una charla en el tenor de la gobernanza (mala) de Redim y algunos vicios de personajes cercanos (autoritarismo o longevidad en cargos), que se me pidió no incluir en la transcripción. Sigue saltando dicha parte.

Miguel: lo dejamos al final y *of the record*, sigamos con la pregunta original.

Laura: Ok, sí conozco los instrumentos porque fíjate, curiosamente cuando yo presenté mi propuesta de participación en SIPINNA federal como integrante, porque son ocho organizaciones, la Ley dice que además de las instituciones debe haber ocho organizaciones de la sociedad civil integradas al SIPINNA y yo no quería entrar y Martín me dijo “preséntala, sí vas a quedar, preséntate, propón a Adivac, o sea tú como representante de Adivac” yo dije “no quiero” porque odio la simulación, porque te usan para legitimar, la sociedad civil, y dije “órale, la voy a presentar” y así mismo le dije a la organización que era la presidenta del Concejo y pus obvio que quedé ¿no? no decidió Bucio, no decidió Juan Martín, sino que hubo directoras de organizaciones, de instituciones, que fueron las que decidieron quienes estábamos y entonces pues algunas de ellas que conocen el trabajo de Adivac votaron por mí y quedé.

Entonces en las primeras reuniones que tuvimos, que eran cada mes o cada dos meses dependiendo como estuvieran las situaciones que se estaban dando de NNA, nos presentaron toda la metodología de trabajo, nos presentaron todo el programa, todos los objetivos que tenían, como se había planeado todo y nosotras lo que hicimos fue aceptar eso ¿no? que si nosotras le queríamos hacer algún cambio al programa lo podíamos hacer pero eso ya estaba aceptado. Entonces el programa yo lo conocí perfectamente bien, a mí me pareció muy ambicioso ese programa, porque pusieron muchas cosas que nosotros decimos “¿cómo lo van a hacer?” en ningún lado dijeron cómo lo iban a hacer, en ese momento todavía no estaba la Alianza Global que surgió hasta después y nosotras como integrantes de sociedad civil tuvimos que entrar a las comisiones que abrió el SIPINNA federal, entonces si te das cuenta estuve en la médula espinal del trabajo del SIPINNA federal porque era integrante y conocí pus todo lo que venía haciendo Bucio porque cada dos o tres meses nos hacía como un reporte de todo lo que él había hecho, los alcances que había tenido, qué estados ya tenían SIPINNA, qué estados les faltaba, fuimos viendo como fue creciendo el SIPINNA hacia afuera, como él empezó a promover todo el SIPINNA en la República Mexicana y a su vez también participábamos en las reuniones de las comisiones, porque se hicieron

varias comisiones, la comisión de educación, la comisión de salud, que son las más importantes, la comisión de violencia, la de procuración de justicia ¿no? todo eso, en Adivac nos propusimos para dos comisiones, para la de protección y para la de violencia y entonces ahí en esas dos comisiones, en la comisión de violencia fue donde nos presentaron la Alianza Global.

Entonces, todos los puntos que tenían por trabajar la comisión de violencia se convirtieron en los puntos del INSPIRE y entonces la comisión de violencia en vez de meterse en lo que estábamos viendo de meternos a legislaciones y todo, nos metimos a los puntos del INSPIRE ¿no? y pidieron que hiciéramos algunas propuestas de trabajo en el INSPIRE, porque el INSPIRE tiene estos siete puntos de abordaje y ahí pus también nos metimos al de violencia, hay uno que es para trabajar con padres, prevención y etcétera, y entonces supuestamente a nosotros nos pidieron información y cuando ya entregaron toda su programación de la Alianza Global porque México es el referente para toda América Latina, y entonces lo que se haga en México es lo que se va a hacer en América Latina en relación a la Alianza Global pus lo que nos presentaron fueron los programas de trabajo que tienen las instituciones, los que ya tienen no generaron ninguno, esos programas añejos son los que presentaron y dijeron que esos eran los de la Alianza Global ¿no? por eso te digo que fue pura simulación, nomás engañan.

En la procuraduría de protección, la comisión de violencia, todas sus reuniones se llevaron a cabo en la Ciudad de México, entonces venían de diferentes instancias federales a esa reunión pero la procuraduría de protección que desde las ocho organizaciones que estábamos en SIPINNA le decíamos a Ricardo (Bucio) que tenía que salir del DIF, porque la procuraduría de protección no tenía que ver con asistencialismo sino con derechos, pues la metieron al DIF, entonces no está funcionando como debe de funcionar, y entonces a todas las reuniones de esas comisiones a las que llegaban los procuradores de protección, que todos están en el DIF, se hacían en lugares a los cuales nosotras no teníamos acceso, porque sí iba Bucio y sí iba acompañado de dos o tres personas del SIPINNA federal pero a nosotras como organizaciones integrantes igual que a su personal no podíamos ir porque teníamos que pagar todo, teníamos que pagar hotel, avión.

En dos ocasiones sus reuniones, como las hacían por el DIF y el DIF tiene reuniones paulatinas que se hacen en los lugares más caros de la República Mexicana pus yo no podía pagar el hotel, porque en Playa del Carmen ¿no?, en Cozumel en un lugar muy caro, en Cancún, ahí hacen sus reuniones de la procuraduría de protección porque como se reúne el DIF allí pues aprovechan para trabajar lo de la comisión de protección y entonces yo nunca pude participar en esas reuniones, pero como estuvimos presionando para participar y para que yo fuera, la última reunión se hizo en Zacatecas, entonces ahí sí pude yo pagar el hotel y ellos me pagaron el avión –SIPINNA federal- y entonces pus ya se conocen todos e hicieron una reunión todos los procuradores con el procurador de Zacatecas de la procuraduría de protección y entonces empezaron a hablar de la alienación parental, a donde todos estaban de acuerdo con la alienación parental, curiosamente yo he capacitado a dos procuradoras y ellas levantaron la mano y dijeron que ellas no estaban de acuerdo con el término de la alienación parental y entonces yo levanté la mano y pus me discriminaron, porque el procurador de Zacatecas –el anfitrión- no me conocía y entonces como yo estaba ahí levantando la mano dijo “¿y esta quién es?, no le doy la palabra” y no me dio la palabra, porque además me fueron a preguntar “¿quién eres?, ¿de dónde eres?, tatatá”, les contesté quién era y de dónde y no me dieron la palabra me discriminaron, para que veas tu pregunta, y lo que yo escuché de las procuradurías, porque ya en la reunión en la que todos participamos y me sentaron en el podium (sic) - porque yo era integrante del SIPINNA federal me sentaron ahí junto a Bucio- yo levanté la mano y lo que dije fue “desde que comenzó el SIPINNA las organizaciones integrantes del SIPINNA federal no estamos de acuerdo en que la procuraduría de protección esté en el DIF, tiene que salir del DIF porque no es una cuestión asistencial es una cuestión de derechos humanos y la procuraduría de protección responde al interés superior de la infancia y hace una articulación con todas las demás instituciones para darle una respuesta a niñas y niños que ya se acercan a la procuraduría” y entonces esas dos procuradoras que yo capacité levantaron la mano y dijeron “estamos de acuerdo en lo que está diciendo Laura, porque nosotras como procuradoras del SIPINNA dentro del DIF, estamos

atendiendo a mujeres, a personas de la tercera edad, a personas con discapacidad y si nos llegan, a niñas y niños” los demás procuradores se quedaron callados sólo ellas hablaron y dijeron “sí es cierto lo que está diciendo Laura” para que veas el nivel del trabajo de las comisiones que se abrieron que tú ya sabes cuales son porque lo debes tener en tu trabajo, y así es como debe de trabajar el SIPINNA ¿no?

Miguel: Eje 3.- Una de las consideraciones para el EDH de NNA es la promoción de su participación progresiva en las políticas públicas que les afectan, en su opinión ¿Cree usted que es posible llevarlo a cabo? ¿Cree que lo están haciendo las políticas públicas mexicanas? Igualmente, el EDH debe promover que NNA se integren como ciudadanos y como sujetos sociales a la comunidad política y la sociedad, de manera que puedan apoderarse de sus espacios y desarrollo, a su juicio ¿cree que esto sea posible?, ¿Por qué?, en caso afirmativo ¿podría decirnos alguna idea de cómo hacerlo?, ¿usted cree que ya se están llevando a cabo este tipo de políticas?

Laura: Cómo tú dices o dijiste hace ratito, yo creo que no nos podemos poner pesimistas ni deprimirnos, aunque cuesta trabajo pero ya empezamos, yo creo que ya se empezó, yo creo que se está visibilizando que los niños y las niñas y jóvenes no tienen derechos, yo creo que eso es lo que estamos viendo ahora que ya se está abriendo, creo que el maltrato escolar siempre ha existido, creo que la trata de personas con NNA siempre ha existido, nomás que ahora pus ya se le llama de otra manera igual al maltrato escolar siempre ha existido y que ya se está visibilizando, que ya lo estén sacando a la luz, el matrimonio en adolescentes ¿no? o sea no vamos lejos ¿cuántas niñas no están embarazadas o las obligan a casarse con unas personas veinte o quince años mayor que ellas? Bueno, ni siquiera veinte, diez años, una de quince con uno de veinticinco o treinta, que yo creo que eso también siempre ha pasado, la omisión de cuidados siempre ha existido ¿no? contra niñas y niños, pero ya visibilizarlo ya verlo más claramente, creo yo que el seguir haciendo la difusión, yo creo que los medios tanto los escritos como televisión creo que eso nos puede seguir ayudando a colocar el

tema, aunque los medios de comunicación a veces tampoco tienen enfoque de derechos, o sea promocionan algo de niñas y niños y los sacan, no les tapan la cara, entonces yo creo que los medios de comunicación también tienen que saber sobre los derechos, mejor les tapan la cara a los delincuentes del crimen organizado cuando los agarran que a niñas, niños, que a mujeres.

Entonces yo creo que desde ahí, pero creo que esto siento que está como cuando se junta un óvulo con un espermatozoide yo creo que apenas se están juntando para crecer, para desarrollarse. Creo que no está ni siquiera en pañales, yo creo que está como en una semilla, entonces sí va a pasar, sí va a tardar ¿no? va a tardar el quitarnos que los funcionarios públicos le sigan diciendo menor, a los niños y a las niñas, va a costar y cuesta, cuando das cursos de capacitación te cuesta que las personas no tengan resistencia porque las personas capacitadas se resisten, entonces muchas veces cuesta tanto que ya no quieres seguir porque te cansa estar siempre sobre lo mismo, administraciones vienen, administraciones van y sigue, por eso creo que esa pregunta que hacías sobre qué hacer, yo creo que allí también habría que agregar que los programas educativos de las personas que ya están para estudiar una carrera, tienen que meter el tema de derechos humanos, aprender lo que son los derechos humanos, seas médica o médico, trabajadora social, ingeniero, arquitecta, o sea en todas las carreras debe de entrar el enfoque de género para que sepan manejar los derechos, para que cuando lleguen a ser funcionarios ya no tengas que empezar desde cero.

Miguel: ¿El enfoque de derechos o el de género?

Laura: El enfoque de derechos, los dos por supuesto.

Miguel: Y ¿hay un enfoque de niñez?, ¿se le puede llamar así?

Laura: Pues en el de derechos, es que en el de derechos entran curiosamente el de las mujeres y el de las niñas, los niños y las adolescentes, hasta que ya todo mundo maneje los derechos van a desaparecer los institutos de las mujeres, que eso es lo que queremos, que no existan, pero cuando todos ya, hombres y mujeres, funcionarios y no funcionarios conozcan lo que son los derechos y sepan que estamos en una sociedad 100% patriarcal ¿no? en donde quienes mandan

pues sí son los patriarcas ¿no? tal vez ya hasta tengamos presidentas porque nunca hemos tenido una presidenta en este país, y en el mundo pus bien poquitas, dos ¿no? dos en América Latina, una o dos en Europa, en Filipinas creo que también hay ¿pero de cuántos países? son pocas, ¿no?... entonces si así están las mujeres ahora imagínate los niños y las niñas, peor.

Miguel: Eje 4.- ¿Qué me podrías contar sobre el proceso histórico político que siguió la transformación de las políticas de finales de los años ochenta, cuando surgió la CDN, a la política actual?, que además es un proceso que viviste por completo en la defensa de los DDHH en las asociaciones civiles. Sucesos, eventos, actores, microprocesos, lo que me quieras contar.

Laura: Eso que tú dices, los personajes, es lo que yo veo, el tema de género ¿no? tanto con las organizaciones como con personajes políticos, creo que tristemente y desafortunadamente, en los temas siempre se va por quien hace presencia, sobre todo presencia política, porque en el trabajo de niños y niñas así como en el de las mujeres, porque el tema de las mujeres da muchos precedentes de cómo trabajar y cómo entrarle -permíteme- (toma una llamada telefónica)... esteh en ¿qué estaba?

Miguel: en el proceso...

Laura: Bueno, regresando, entonces hay personajes que son conocidos por ciertos trabajos, por ejemplo en mi caso, el trabajo de Adivac es conocido por su trabajo en violencia sexual y Juan Martín por que ha trabajado precisamente por la política, se llama de otra manera pero ahorita me acuerdo, entonces él es conocido en el Senado como "Juan Martín sabe de política de infancia" entonces para cuestiones de legislación y eso lo invitan a él, y como lo que más importa en el trabajo del SIPINNA o de la Ley es precisamente aterrizar la política pública ¿no? pues a quien invitan es nada más a ciertos personajes, es cómo en género ¿a quién invitaron siempre? A Marta Lamas pues trae un séquito de organizaciones, incluso hasta de organizaciones que ella misma formó como Equis Mujer por ejemplo, Marta Lamas tiene tres organizaciones que son de ella, que surgieron porque ella las formó: Gire, Género y Familia y Equis Mujer. Pero

ella es la consultora y ha sido el apoyo de varias administraciones ¿no? Ebrard, incluso hasta Andrés Manuel cuando fue jefe de gobierno, entonces ella era la que marcaba a quienes invitaban y ahorita está por lo mismo ¿no? lo mismo va a empezar a pasar en infancia con ciertas organizaciones ¿a quiénes invitan? Save The Children, Visión Mundial, Redim, JUCONI ¿y por qué JUCONI? Porque su directora fue la directora de UNICEF en México y porque la conocen por todos lados ¿no? ¿qué va a saber una portuguesa de sociedad civil en México? Pero pues a todos lados la invitan y ahorita ella ya forma parte de las organizaciones de sociedad civil de SIPINNA cuando no es mexicana y ¿quién tendría que reclamar eso? Pues las organizaciones, ¿pero las organizaciones saben? Ni tú sabes.

Miguel: No, la verdad no.

Laura: ¿Y quién sí sabe? JUCONI porque trabaja ahí, yo-Adivac y Redim ¿cuántas organizaciones hay en Redim?

Miguel: Como 50.

Laura: Registradas, son como 40 las registradas. Lo que yo quiero que tú veas, que registran muchas pero no están activas casi ninguna, en Redim pasa lo mismo que en el Frente, pero como en Redim hay alguien a quien le pagan que es Juan Martín y su equipo técnico, pues eso hace la diferencia, el Frente no tiene dinero y Redim sí.

Miguel: ¿Quién le da dinero a Redim?

Laura: Redim empezó siendo su padrino, la Fundación por los Derechos de la Infancia en México que esa fundación hace servicio asistencial precisamente. Esta asociación fue fundada por un ingeniero que, al parecer, era de mucha lana, de Monterrey y la fundación se la quedaron sus hijos y tienen un terreno frente a la Cineteca (Nacional) si pasas por ahí vas a ver Fundación por los Derechos de la Infancia, entonces ellos son Gerardo, ¿sí conoces a Gerardo?, quien organizó a varias organizaciones para hacer Redim y entonces Gerardo conocía a este señor que les prestó el espacio para oficinas, hacer eventos y todo, entonces pues ya se quedaron allí, después salió Gerardo, se fue a derechos humanos del DF, después se fue al DIF del DF y ahorita ya regresó a la Comisión, pero él fue el que

reunió a las organizaciones para hacer Redim y entonces allí no tenían lana, estaban igual que el Frente. Entonces Redim hizo una asociación adjunta para que esa red recibiera el dinero, porque en aquel entonces no podías conformar una red legal, no se podía y no le daban financiamiento a una red, ahora ya se puede, por eso formaron la organización Derechos Infancia A.C., esa organización fue la que empezó a recibir los donativos.

Entonces Redim -cuando estaba Gerardo- empezó a tener contactos, uno en Alemania, otro en Holanda y otros que no me acuerdo, socios les llamaban, entonces ellos les empezaron a dar dinero a Derechos Infancia y con dinero pus empezaron a contratar a personas para ayudarlos y entonces es que empieza a colocarse diferente Redim, ahorita tiene un financiamiento de la comunidad europea en donde Redim es el responsable del trabajo que se hace y están sacando un proyecto para sacar adelante la Redlamyc, en esa solamente pueden entrar redes, no organizaciones, la Redlamyc es red de redes, entonces allí entró Redim. Entonces como salió Gerardo de Redlamyc, se quedó el de Chile llevándola y entonces hicieron el cambio porque allí si respetan los tiempos y entonces propusieron a Juan Martín y nosotras como Concejo le dijimos que no le entrara y dijo “sí le voy a entrar” y entonces le entró como director técnico de Redlamyc, y entonces ya tenía dos puestos Redim y Redlamyc con dos sueldos, allí es cuando nosotros empezamos a cuestionar y él no estaba de acuerdo con lo que le decíamos porque era con cosas aterrizadas y nos corrieron de Redim. Y pues eso no va acorde con los derechos, no es coherente.

Las organizaciones sólo aparecen igual para dar legitimidad porque eso es lo que nosotros decíamos como concejo “es que nosotras le debemos informar a las organizaciones, o sea, para representar a Redim no solamente tienes que ir tú, podemos ir cualquiera del concejo, o cualquiera de las organizaciones”, pero él siempre iba y ya cuando empezó en Redlamyc pues ya no le daba tiempo y fue cuando comenzó a echar mano de la presidente ¿no? pero nada más de una organización, a mí me invitó a dos eventos, pero porque no le quedó de otra, pero las organizaciones no saben lo que hace, nomás vienen a la asamblea para sacar esa reunión legal y como para seguir con todo, pero nada más llegan a escuchar

lo que dicen y levantar la mano ¿no? o sea, tristemente. Cuando nosotras nos fuimos, nos mandó una carta o sea ni siquiera nos llamó nada más nos mandó la carta diciéndonos que ya *nos iban* de Redim y que si queríamos seguir, teníamos que mandarle una carta diciéndole que íbamos a acatar todo lo que se ordenara allí aunque no estuviéramos de acuerdo, entonces nosotras hicimos una carta a la Asamblea y se leyó en la asamblea, y entonces decían que por qué no habíamos ido ¿para qué vamos?, ¿para que te agarren de tiro al blanco? Pues no ¿verdad? Y entonces lo único que quedó allí con las organizaciones pus es que dijeron, mejor no decimos nada porque si decimos algo pues nos van a correr de Redim, y realmente no tienes un beneficio, yo no veo ningún beneficio de pertenecer a Redim, lo único es que Redim pues aparece por todos lados pero quien lleva Redim pues es Juan Martín y ya ahora sí no le queda de otra, ahora sí tiene que dejarla, porque hicieron una convocatoria para cambiar al director y se presentaron personas que sabían y dijeron que ningún perfil era bueno, que ningún perfil le llegaba o sea Juan Martín tampoco tenía un buen perfil cuando comenzó, si no dejas que la gente tome experiencia como él, y entonces él está muy frustrado porque pues él quería el SIPINNA federal pero así como es, esta Olga Sánchez Cordero dijo “para qué quiero a una persona así” que no obedece, por eso dejó a Bucio... pero tiene que ver con esta pregunta no porque solamente son ciertas personas, o sea, no se bajan a ver a personas de otras organizaciones que sí saben o sea solamente son como la nata pero no bajan.

Miguel: Eje 4.- En la teoría contemporánea de política públicas hay tres enfoques que predominan en el análisis del cambio de las mismas y que dan preminencia a una u otra explicación o vector causal, de acuerdo con su conocimiento ¿las nuevas condiciones de política pública hacia NNA son producto de la acumulación incremental de modificaciones y conocimientos técnicos en los poderes, o de la colocación de saberes de las coaliciones promotoras y comunidades políticas, o de coincidencias aprovechadas por emprendedores de política en el sector? De manera complementaria se dice que para cambios drásticos en políticas se necesitan shocks o crisis en el entorno nacional o internacional ¿considera usted que sucedieron estos

shocks en México? Finalmente, existe también lo que se llama transferencia de políticas por diversas circunstancias ¿considera usted que ha habido importaciones voluntarias o imposiciones por parte de agentes extranjeros para esta política?

Laura: Te voy a responder muy rápido, es lo mismo que pasa con género... todo en este sistema está en función del partido político que esté en el poder. Esas cuatro ramas o sectores, o como se llamen, están en función del partido político que está en el poder, algo que nosotras les hemos dicho a las diferentes administraciones que están es que le pongan candados a políticas públicas que están funcionando para que la nueva administración que llegue la retome y la mejore como tú dices ¿no? ejemplo ¿qué pasó con guarderías infantiles? Estaban funcionando ¿no? ¿quién las llevaba? Josefina Vázquez Mota y esta Margarita Zavala, pero como son de ese otro partido, tache, lo mismo con el Pro Equidad ¿quién lo implementó? Fox (Vicente), ¿por qué lo implementó Fox? Porque su directora del instituto, Patricia Espinoza, se estaba robando el dinero y entonces que dijo “esa lana para los institutos se lo paso a Indesol” entonces Indesol lo reparte y generan el Pro Equidad para sociedad civil, sólo para sociedad civil, para transversalizar la equidad de género, ¿qué hizo Andrés Manuel? Lo quitó, o sea ya sociedad civil ya no vamos a tener ese dinero para trabajar ¿no sé si me explico? O sea todo eso que tú dices que se oye muy bonito, va a estar en función de las políticas del partido político en funciones.

Miguel: Eje 4.- Aunque algo me has dicho ya, ¿Quiénes se benefician o perjudican con las nuevas leyes, instituciones y programas, con el nuevo acomodo que esto causa en el sector?

Laura: Las ciudadanas y ciudadanos, porque si todo está en función de mis objetivos como partido político, la ciudadanía *me vale gorro* porque lo que tengo que sacar son los intereses de mi partido, que es lo que ahorita está pasando, dicen que ya aumentó la delincuencia, el crimen organizado, la muerte de niñas, el feminicidio ya aumento, ya aparecen más cabezas, todo, todo, yo ahí veo de dos, los partidos que estuvieron en el poder están enojados con el nuevo partido que

está, entonces están haciendo toda para hacer quedar mal al partido que ahora está, ¿les interesan los ciudadanos? No les interesa, a ninguno de los dos, a ellos les interesan sus propios intereses de su partido político ¿Quiénes somos los afectados? Ciudadanas y ciudadanos de todas las edades y, tristemente los más afectados sí son las NNA, porque nadie los ve, y te contesté rápido.

Miguel: yo me refería más en el sentido de las instituciones u organizaciones, actores, así.

Laura: JUCONI, Child Fund... porque esos que ahorita están en puestos de decisión pues invitan a sus amigos, no.

Miguel: Eje 4.- Tus perspectivas, ¿hacia dónde va el sector, al corto, mediano, largo plazos?, ¿qué es lo que debemos esperar?, ¿vamos bien o nos regresamos?

Laura: Hasta se me hizo un nudo en la garganta. Es que va a ir para donde marquen los que tienen el poder.

Miguel: Algo más que quieras agregar, que se me haya olvidado, alguna recomendación.

Laura: Pues que qué bueno que te metiste a esto, yo creo que te debes de estar dando cuenta de muchas cosas. Yo creo que debes entrevistar a otra persona de sociedad civil que no sea Martín para que veas, porque hay personas y asociaciones que sí tienen intereses políticos y que ven como trampolín el tema, como negocio, y yo creo que tienes que entrevistar a personas que tengan un poco más de claridad del tema y que no se vayan por otro lado, porque por ejemplo, Ignacio Ávalos es un empresario y es el que lleva Un Kilo de Ayuda, son los de FEMSA, chécalo ahí, quien trabaja con él es Aranzazú y ella es integrante de sociedad civil en el SIPINNA y sería bueno que entrevistaras a Gaby...

Entrevista 9

Masculino, 44 años. Abogado con maestría. Organismo internacional.

Miguel: Eje 1.- ¿Cuál es la imagen que tienen las instituciones mexicanas de la niñez y cuál es la que tienes tú mismo de ella?

Entrevistado 9: Yo creo que habría como dos dimensiones, en términos normativos y de discurso político o de quehacer político -digamos- en términos superficiales hay como una aceptación de que la niñez, la adolescencia tienen derechos, que deben de participar en las políticas públicas, que son sujetos de derechos igual que los adultos etc., hay como un discurso proclive hacia respetar y promover los derechos de la infancia eso desde la perspectiva normativa y un poco desde el discurso político, desde las declaraciones políticas pero en términos prácticos, cotidianos, sigue prevaleciendo una visión adulto centrista sobre la forma en la que se miran y se tratan los derechos de la infancia en la que no hay en realidad una puesta en los zapatos de los niños para poder, desde la perspectiva de los niños, definir qué es lo más conveniente para ellos. O sea, no hay un verdadero ejercicio para la determinación del interés superior de la niñez en la inmensa mayoría de las políticas públicas, no hay un sentido de apropiarse y valorar positivamente la participación de la niñez en la toma de decisiones, sobre todo que esta participación se lleva a cabo en los lugares más cotidianos de la infancia como en la escuela, en las familias, entonces la participación que tienen los niños en la realidad es una participación muy simbólica, solamente declarativa o casi que testimonial.

En general, al momento de confrontarse las visiones de las instituciones frente a lo que los niños y niñas pueden esperar o necesitar, generalmente prevalece la visión más adultocentrista, la visión más restrictiva hacia sus derechos y ello se traduce también en el ámbito familiar al momento de que hay unas tasas tan altas de niños que son maltratados o son golpeados en sus casas pues es un reflejo de que no se les considera sujetos de derechos, se les puede golpear y eso también se traduce en el ámbito escolar, ¿no?, a través del bullying, la violencia en las

escuelas se traduce a nivel comunitario cuando uno ve también los grados de desapariciones o de homicidios que hay en el ámbito comunitario, y se traduce pues en la inmensa mayoría de las políticas públicas en las que no hay una verdadera apropiación de los derechos de la infancia para hacer políticas con, para y por los niños, ¿no?

Miguel: Eje 1.- Sobre esto mismo de cómo afecta la política pública, que dices que no están con, para y por los niños, me podrías hablar un poquito más de cómo o que tanto afecta esta visión, esta imagen sobre las políticas públicas.

Entrevistado 9: Pues yo creo que afecta en la medida en que como no se les ve en la realidad como sujetos de derechos entonces difícilmente la toma de decisiones sobre recursos y sobre lo que los gobiernos o las instituciones van a realizar o van a dejar de realizar pues no tienen como un criterio para esa toma de decisiones, lo que piensen los niños y las niñas o lo que necesiten ellos para poder ejercer sus derechos...

Entonces ¿qué pasa? que al final acaban siendo parte de alguna otra población, es decir, eh hhhh, por ejemplo se les ve como si fueran parte de un ámbito familiar y que entonces si tu solucionas los problemas que ocurren en la familia o si trabajas con los padres entonces por añadidura vas a beneficiar a los niños cuando son actores diferentemente distintos (sic), están metidos en la mismo ámbito familiar pero son actores completamente distintos, ¿no?, esto es mucho más notorio en determinadas edades mientras que para, digamos, en el caso de la primera infancia de 0 a 5 existe suficiente literatura que te dice que la mejor inversión que puede hacer un gobierno, un estado para reducir la violencia, generar mayor desarrollo, elevar los índices de desarrollo de un país es invertir en la primera infancia y que el grado retorno de lo que se invierte en la primera infancia es muchísimo más alto si ese dinero lo inviertes en seguridad, en adolescencia, con los adultos, etcétera.

Entonces a pesar de que está comprobado que es una mucho mejor inversión, lo que se invierte en infancia es ínfimo, no es para nada significativo, o por ejemplo

también en el caso de las escuelas en la edad de 6 a 11 años, lo que se logra hacer en las escuelas para reducir los niveles de violencia y que las escuelas no solamente sean lugares donde no existan la violencia y el bullying, sino que a la vez se vuelvan entornos que promuevan la cultura de paz y que transformen la forma en la que las y los niños perciben el mundo y resuelven sus conflictos es maravilloso, tiene un potencial enorme pero tampoco hay programas sostenidos de prevención de la violencia en las escuelas o de fomento de la construcción de paz dentro de las escuelas y en la adolescencia.

A pesar de que hay evidencias suficientes para decir que todos los efectos o que las violencias más agudas que está viviendo este país ocurren desde la adolescencia como las desapariciones, los homicidios, los feminicidios de NA, matrimonio infantil, las uniones tempranas, el trabajo infantil, etcétera, donde se cimentarían los grandes problemas de este país, pues tampoco hay suficientes programas de prevención de la violencia que atiendan las causas por las cual se originan estas consecuencias.

Miguel: Eje 1.- La visión que tienen los niños, pues los niños se deben de concebir a sí mismos de alguna manera, ¿no?, en tu experiencia, en realidad qué tanto coincide la imagen que tienen los NNA de sí mismos con la imagen que estamos queriendo poner con este enfoque de derechos de NNA como actores sociales, incluirlos en la vida pública etcétera, qué tanto se puede y es posible que esto suceda.

Entrevistado 9: Mi apreciación como dices tú, porque no soy niño, fui pero no soy, es que parte de la primera infancia y en la etapa escolar, en la etapa de la primaria sobre todo sí hay un alto interés y vocación de los niños de ser sujetos, de ser ciudadanos, ser activos, involucrarse en las problemáticas, de que su voz sea tomada en cuenta y yo siento que hay una extraordinaria y genuina intención de participar y ser tomados en cuenta, el problema es que no hay los canales, los caminos para que sean escuchados pues y yo siento que después en la adolescencia, poco a poco esta enorme motivación que tienen se va confrontando con la realidad y entonces va ocurriendo el desencanto de ser parte de la

participación política, de tomar en cuenta sus opiniones, es muy lamentable de como ese capital social para cambiar el país se va amoldando a la por decirlo a la mediocridad adulta.

Entonces yo sí creo que en la adolescencia, digo, puede haber casos en los que los adolescentes sigan empujando tal... pero sí creo que haya un desencantamiento de la vida pública por que durante muchos años se cansaron de participar y en la adolescencia muchos de los problemas que tienen los adolescentes se atienden como problemas, decir, fíjate ahí es otra vez donde se vuelve como esta visión adulto céntrica siempre se habla de: los adolescentes siempre tienen un problema de drogadicción, que tienen un problema de trabajo infantil, que tienen un problema de embarazo, que son ninis, siempre se habla en términos negativos, en términos de cosas que no están haciendo o problemas que están generando, en vez de hablar en contraposición del desarrollo positivo adolescente, es decir, cómo le hago para darle herramientas para que estudie más años, se prepare mejor, sea un buen deportista, sea un emprendedor, participe políticamente, este empoderado etcétera, asumiendo que si tu empoderas a un adolescente en eso pues seguramente va a haber menos necesidad de trabajo infantil, a sabiendas también que hay problemas económicos muy fuertes pero que habría menos problema de embarazo o de deserción escolar, etc., si se le invirtiera en positivo a los adolescentes.

Miguel: Eje 1.- ¿Cómo está tu visión de los derechos humanos en México y los de los niños? con respecto a datos, cifras o una percepción más fina -por los lugares dónde estás- de cómo estamos con respecto al mundo y una que es más conceptual, quiero saber cómo conceptualizan las diferentes instituciones el enfoque de derechos que es prácticamente de su autoría, de las naciones unidas, pero me gustaría saber ¿tú como le explicas a las organizaciones o a una institución pública qué es el EDH?

Entrevistado 9: Pues en términos de la situación general de los derechos humanos en el país pues es deficitario, es una situación deficitaria, yo lo dividiría como en dos apartados el de accesos a las políticas de derechos, sobre todo a los

derechos sociales, culturales, ambientales, en el que –digamos- a pesar de los años que este país, de las décadas que este país ha invertido en educación, en salud, en cultura etcétera, pues tenemos un sistema de salud que no es universal y que solo cubre a las personas que tienen algún tipo de formalidad en el empleo que tengan seguro social, ISSSTE o el del ejercito etc., si tienes un empleo formal tienes acceso a la seguridad social, si no pues sólo tienes el seguro popular que ya está o es muy deficitario.

Más de la mitad de este país tiene un empleo informal, entonces significa que más de la mitad de la población pues no tiene seguridad social o tiene una muy deficitaria, en educación ocurre lo mismo tenemos grados de cobertura educativa del 98% en la primaria pero va decayendo poco a poco en la secundaria, preparatoria y universidad y hasta llegar a un grado mucho menor, no recuerdo ahorita la cifra pero creo baja 40% secundaria y luego va bajando mucho más. Entonces ahí también hay un gran problema de cobertura educativa y pues también en la parte cultural, recreativa ahí también no tenemos políticas universales y este es como por el ámbito del acceso a derechos. Los niveles de pobreza muy altos que también generan muchísima desigualdad en el acceso a esas mismas oportunidades.

Y por el lado –digamos- de la vulneración de derechos pues somos un país que hemos estado más acostumbrados a vivir siempre en una situación de emergencia, de irregularidad en la que al haber tanta gente tan necesitada de cuestiones tan básicas o de la violación a sus derechos tan básicos pues tenemos un sistema DIF por ejemplo que se dedica hacer asistencia social pero que tiene una población altísima que atender porque muchísima gente requiere de asistencia social.

Teníamos un sistema ombudsman más grande del mundo, o sea no hay un sistema más grande que el mexicano y a pesar de que es tan grande no alcanza atender todas las violaciones hacia los derechos humanos y la cifra de víctimas de violaciones sigue creciendo. Entonces como que todo el sistema que tendríamos para poder –digamos- por un lado, evitar que las personas caigan en una

vulneración de derechos o que tuvieran cubiertos sus derechos más básicos pues no tenemos universalidad y por el otro, el sistema que se encargaría de atender a las personas que se les vulneró sus derechos, que son víctimas de violencia, pues es muy incompleto, ¿no?, entonces eso genera más violencia, más situaciones de violencia con –también- un sistema muy deficitario de justicia en el que no hay acceso a la justicia pronta, imparcial, con grandes porcentajes de impunidad, eso ha generado también que en el país tengamos estos grados tan superlativos de desapariciones, de homicidios tan grandes, junto con los grandes mercados negros de los que somos partícipes, trata de personas, narcotráfico, tráfico de personas, prostitución, explotación sexual infantil etc., somos de los primeros lugares de mercados negros porque también estamos también muy cerca de Estados Unidos que generan una demanda muy alta de esos mercados negros.

Tenemos un sistema de derechos humanos bastante precario, muy deficitario y creo que también eso se repite para la infancia, quizás lo que pasa es que puede ser inclusive más agudo con la infancia porque tienen menos herramientas para defenderse, siempre dependen de alguien sobre todo en las edades tempranas, en el preescolar dependen de alguien más para poder acceder a sus derechos y eso genera mayores complicaciones en cuanto al acceso a derechos y la vulneración de ellos mismos.

Frente a lo que preguntas del enfoque de derechos pues básicamente el enfoque de derechos implica que las políticas públicas tienen que ir encaminadas a garantizar los derechos que establecen los tratados internacionales y el marco nacional, que esa es su principal misión y que eso implica garantizar los derechos a través de políticas públicas o del enfoque de derechos, eso significa aceptar los principios que sustentan los derechos humanos, principio de igualdad o de equidad que implicaría que todos tendríamos la misma oportunidad de acceder a los mismos derechos, el principio de libertad que implicaría también la capacidad de las personas de poder acceder a esos derechos y el principio de la dignidad humana que, a diferencia de las anteriores políticas públicas que funcionan bajo la lógica del utilitarismo donde es permitido sacrificar a alguien o algún grupo para obtener fines que se consideran deseables o para maximizar los recursos para

beneficiar a la mayor cantidad de población posible, que era el utilitarismo que se empujaba antes de la segunda guerra mundial, con la llegada del enfoque de los derechos humanos lo que se dice es, no es posible por mas loable o por más bien intencionado que pueda ser un fin, que para llegar a ese fin se pueda sacrificar como un medio a otras personas. Entonces ahí se proclama en contra de quienes sacrifican una minoría poblacional en aras de una gran mayoría, como sucedió con el régimen nazi o como sucede con el LGBTTI o sacrificar a alguien torturándolo para obtener la verdad y encontrar un culpable entonces eso es para mí, o sea de todos los principios es el más importante porque asegura que todas las políticas públicas beneficien a todos por igual.

Miguel: Eje 2.- Cómo ves tú y cómo crees que ven las instituciones aquí en México tanto la vulnerabilidad, la violencia, cuáles son las más acuciantes para los niños para detenerlas o prevenirlas, cómo ves tú en general estos temas.

Entrevistado 9: Pues lo primero es que yo creo que sí puede haber como distintos marcos conceptuales sobre lo que es la violencia pues va como lo que tu decías de la violencia como un tema cultural pues hay actores que van desde la lógica de la violencia cultural, simbólica, estructural, hasta las violencias directas, nosotros lo que hemos definido hasta hora como un parámetro de actuación o un marco teórico es lo que establece hasta hoy la convención de los derechos del niño y el comité de derechos del niño en número trece que es sobre todo enmarcado en las violencias directas que es todo daño o perjuicio hacía un NNA que menoscaba su salud, su integridad, física, emocional, violencia como aquella que puede ser por tipo física, emocional, psicológica, sexual pero también la negligencia que tiene alguien para actuar y que por negligencia no lo hace y genera un daño o por omisión. Cuando tú siendo el responsable de hacer algo y no lo haces a sabiendas que eres el responsable o incluso sin saber que eres el responsable pero tienes la responsabilidad de hacerlo, haces un acto negligente, entonces todo esto entraría en la categoría de violencia para nosotros, de violencia directa y puede ocurrir en el entorno, escolar, familiar, comunitario y el entorno de los medios de comunicación o digital.

Las violencias no son independientes sino son interdependientes entonces una violencia generalmente van acompañados de otras formas de violencias, en uno o más entornos, y esto genera distintas manifestaciones de violencia, ahora, ¿cómo es que las instituciones lo ven?, como por instituciones públicas yo creo que se sigue viendo como un tema parcializado como una parcela seguramente de la violencia como si hablar de violencia tuviera que ver con seguridad pública o con la respuesta policial a la violencia o la respuesta criminal a la violencia cuando esa es solo una de los otros tantos efectos y respuestas que puede tener la violencia, entonces uno de los problemas es de que como lo dice INSPIRE la violencia es multicausal y por lo tanto las respuestas tienen que ser intersectoriales, parte de la idea de INSPIRE es que las distintas instituciones -en los ámbitos de sus competencias- no logran atender una problemática de violencia sino actuando intersectorialmente, pero es muy difícil que los gobiernos lo vean así, es uno de los grandes problemas.

Miguel: Eje 2.- Tú creerías que son los mismos fenómenos porque hay una correlación o se nota una correlación en la literatura entre la violencia, la vulnerabilidad y la violación de los derechos humanos que pareciera que las tres cosas son o pueden ser lo mismo.

Entrevistado 9: No, yo lo pondría por aparte, o sea yo siento que una vulnerabilidad es un determinado contexto, situación o circunstancias que te pueden llevar a ser más propenso a que se te vulnere un derecho y estas circunstancias pueden ser de situación puntual o contextual o condicional o de condiciones.

Por ejemplo, un niño o niña migrante por su situación temporal de movilidad tiene mayores vulnerabilidades o está pasando un estado de vulnerabilidad o riesgo que lo exponen a que violen sus derechos humanos, que sea víctima de trata, que no se le otorgue salud, educación, etcétera, pero esa niña si la pones en un contexto que la regularicen, que sus padres la regularicen, que sus padres tengan trabajo, que ella acceda a la escuela y a un sistema de salud, pues esa circunstancia de vulnerabilidad desaparece y no necesariamente por el hecho de ser niña es

vulnerable, otra sería una condición de vulnerabilidad, podría ser una persona que tiene una discapacidad, hay una condición casi que permanente que le vuelve vulnerable y es vulnerable no por ella misma, puede ser que esa persona tenga todas sus capacidades, sino que es vulnerable porque la sociedad no ha adaptado, las ciudades o el mundo para que esa persona pueda desarrollarse sin ningún obstáculo.

Por ejemplo, si una persona en silla de ruedas que se puede sentir completamente segura, empoderada con sus derechos llega a esta oficina, pues no podría ni siquiera venir y sentarse aquí con nosotros (nos encontrábamos en un sótano sin rampa) porque no tiene como bajar, entonces eso ya le genera una vulnerabilidad, eso es una, la vulnerabilidad. Otra sería la vulneración que para mi modo de ver eso ya es el hecho concreto de violación de un derecho humano, es el tipo de violación que se comete puede ser a tu integridad física, acceso a la salud, falta del registro de nacimiento etcétera, que eso es como ya un hecho puntual que te vulnera un derecho donde hay un hecho, una autoridad o al no haber autoridad se te vulnera un derecho.

La otra sería la violencia que a mi modo de ver serían la vulneración de aquellos derechos que afectan tu integridad, física, emocional, psicológica pero por ejemplo carecer de un documento de identidad a mí no me parece que sea un acto violento, sí por ejemplo que te detengan y te encierren arbitrariamente eso sí pero por eso creo que algunas vulneraciones de derechos derivan en violencia, otras derivan en la propia vulneración desde mi perspectiva.

Miguel: Eje 3.- Desde la convención de los derechos se puso o se pidió que las políticas tuvieran el enfoque de derechos humanos para NNA y ahorita se han preparado varios instrumentos legales, institucionales y programáticos, ¿qué tanto los conoces?, la ley, el reglamento, el SIPINNA, la Alianza Global, la COMPREVNNA, El INSPIRE, todo este entramado legal. Y bueno, quisiera que me dijeras, si tienen o no tienen este enfoque de derechos, si lograron, no lograron integrarlo, “tiene estas fallas, tiene estas ventajas, su diseño

tiene esto, su implementación tienen aquello, sus resultados van por aquí”, eso es más o menos, ¿cómo has visto estas políticas?

Entrevistado 9: Voy a empezar con la ley general de los derechos de la infancia porque no tendría la capacidad o la información suficiente para poder contestarte que pasaba antes pero desde la ley general de los derechos de la infancia creo que normativamente tenemos una ley adecuada conforme a los estándares internacionales que creó instituciones importantes como el SIPINNA, la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA, la procuraduría de protección y los instrumentos que tiene el SIPINNA para poder hacer la política nacional de infancia, el PRONAPINNA, el INFOSIPINNA, las comisiones del trabajo etcétera, entonces como que normativamente podemos decir que tenemos algo que satisface los criterios internacionales.

Creo que uno de los inmensos problemas es que a pesar de que cuenta con estas instituciones un problema grande es que la SE-SIPINNA o el SIPINNA no se ha logrado posicionar como una identidad que coordina la política nacional de infancia, el SIPINNA en el entendido que es este órgano integrado por distintas dependencias que es intersectorial, que está presidido por el Presidente de la República, que participan los gobernadores, los municipios, en la misma representación simbólica.

Miguel: ¿por qué no ha podido?

Entrevistado 9: Una, o sea yo creo que hay como varias lecturas, una es que creo que de cierta forma se está empezando a sectorizar como si la SE-SIPINNA fuera el SIPINNA no sé si me doy a entender o sea el SIPINNA presidido por el Presidente tiene que coordinar las políticas y está presidido por el Presidente de la República para que él dé las instrucciones y las demás dependencias las bajen a nivel federal, estatal y municipal, se vuelve como un gran consejo de política de infancia y la Secretaría Ejecutiva lo que tiene que decidir es –bueno- qué es lo importante por acordar, o sea al final el SIPINNA lo que hace es, llegar a acuerdos, su principal misión es llegar a acuerdos y que ese acuerdo se pueda bajar por las dependencias públicas y ese acuerdo se vuelve obligatorio para

todas las dependencias públicas pero también para los gobernadores porque se vuelven al momento que participan en las sesiones del SIPINNA votan y se vuelve obligatorio.

El problema es que desde que se creó el SIPINNA los acuerdos que se llevan a cabo son muy generales, muy generales, entonces no establecen lo que se va hacer, no comprometen recursos, instituciones, no comprometen acciones, entonces un problema es que lo que se ha acordado por el SIPINNA ha sido muy general, dos que la SE-SIPINNA mucha gente lo considera como si fuera el SIPINNA en sí mismo cuando la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA lo que tiene que hacer es como promover los acuerdos, facilitar que las demás instituciones se comuniquen, si tenemos un problema de violencia pues ver que es lo que tiene que hacer la SEP, Cultura, Salud e ir definiendo con ellos acciones concretas para que luego surja un acuerdo que lo apruebe el Presidente de la Republica con todos los demás para que se baje, eso creo que no se ha logrado hacer.

También creo que un problema es que los recursos presupuestales y de personal que tienen las SE-SIPINNA y los procuradores de protección a la infancia son bajísimos para la cantidad de trabajo que deberían de tener sobre todo los procuradores de protección, lo vimos en el parámetro de lo que hacen la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA, tiene que promover que el SIPINNA trabaje, que todos los niños tengan acceso a derechos y en que haya políticas de prevención y la Procuraduría de Protección tiene que trabajar en qué hacer para responder –literalmente- cuando haya una violación de derecho de un niño, su principal función es como ser el ombudsman de la infancia, tiene que decir cómo se encuentra este niño, cuál es su diagnóstico por esta vulneración que le ocurrió y como tienen que responder las demás dependencias, salud, educación, cultura para restituir los derechos de ese niño, estos dos grandes eslabones que es el del SIPINNA y el de la Procuraduría de Protección pues tienen poquísimas capacidades institucionales, no logran incidir lo que se necesita para que la política de la infancia funcione y un último elemento que me parece que puede enmarcar todo esto es todo este problema del federalismo que tenemos en este país, a pesar de que la ley de infancia es una ley general pues tienen que hacerse

en leyes estatales para que esta ley se aplique porque si no se hacen leyes estatales no tiene esta ley una aplicación concreta en el territorio de la identidad federativa y tiene que hacerse reglamentos municipales, entonces tienes que repetir el proceso legislativo 32 veces más, más las 2,565 veces que se requiere a nivel municipal, las instituciones también, tienes una Procuraduría Federal de Protección y tienes 32 Procuradurías Estatales de Protección pero estas procuradurías no le responden a la procuraduría federal, funcionan por sistemas aparte y, en algunas identidades, tienes procuradurías municipales de protección que tampoco le responden a las estatales entonces tienes un sistema descoordinado, lo mismo ocurre con los sistemas de protección, tienes un sistema federal o nacional 32 sistemas estatales y 2,565 sistemas municipales que no tienen la obligación de coordinarse entre ellos

Uno de las principales instrumentos que se tenía para crear una política nacional de infancia es el PRONAPINA y cuando se concibe la ley el PRONAPINA se ve como este instrumento que va a permitir integrar la política municipal, con la estatal, nacional o la federal pero en la realidad al momento en la que se opera el PRONAPINA se dice “ah pues este tiene que entrar en la ley de planeación” que la ley de planeación es para la administración pública federal, entonces se vuelve o un programa sectorial o un programa especial y como programa especial pues no tiene recursos y no tiene un verdadero impacto en los estados, los estados no tienen la obligación de cumplir con el PRONAPINA entonces acaban siendo instrumentos que están bien en el papel pero que no tienen impacto en lo que está sucediendo. Es muy difícil lograr que algo se vea como una prioridad y baje hasta el municipio, todas las políticas se quedan un poquito así como en la nube y no bajan a la realidad yo creo que eso es uno de los verdaderos problemas que nos enfrentamos ahora.

Miguel: ¿Qué hacer para sortear eso que me dices?, ¿qué podría se podría hacer?, además también hay simulaciones, me habías contado que también hay simulaciones ¿ese es un problema o no?

Entrevistado 9: Yo creo que hay simulación en la medida en que las cosas no están aterrizando, ¿qué hacer?, pues creo que hay que retomar como las bases de lo que ha sido la ley general en términos de..., o sea, se pueden hacer muchas cosas pero muchas cosas son estructurales, es decir, no vamos a cambiar el federalismo en el país pues porque eso es..., ya así es el país pero sí pudiéramos como regresar a lo esencial y decir cuáles son los 5 temas o 10 temas más importantes sobre la protección de los derechos de la infancia en el país, pues son estos y sobre esos sí buscar que haya una alineación de políticas a nivel municipal, estatal o federal y apostarle una agenda de trabajo por la infancia sobre esos 10, 5 o 15 puntos en los que se note que hay una articulación entre los niveles de gobierno con presupuesto también, ¿no?, pero eso requiere de un gran trabajo de gabinete, de investigación y de campo, como también una gran toma de decisiones a nivel nacional y estatal.

Miguel: ¿Una ley nacional no serviría?, por ejemplo, tú que eres abogado.

Entrevistado 9: A ver si puede servir pero...

Miguel: Porque luego he escuchado que dicen “no pues como esta ley es general” y yo digo bueno pues entonces, si es una ley nacional, ¿serviría?

Entrevistado 9: O sea podría servir en la medida en que vaya aparejado del presupuesto, yo si sería de la idea que podría servir si por ejemplo planteara la necesidad de tener un solo SIPINNA con sus delegaciones estatales, como quieras, ¿no?, pero con un solo SIPINNA, una sola Procuraduría de Protección que tuviera cierto control de mando, pero creo que si no logramos un poco pensar acciones concretas con recursos, aunque tengas una ley nacional va a ser difícil.

Miguel: Eje 4.- **Sobre el proceso político que ha seguido la transformación de lo que teníamos antes, una política asistencialista con una visión paternalista manejada por el DIF etcétera, y desde la Convención se trató de hacer otras cosas a tientes y a locas pero llegó la ley y entonces ha habido un cambio. ¿Cómo has visto tú este proceso?, realmente ¿qué ha sido lo importante para que se haya dado eso?, sucesos, actores, la concepción del**

mismo proceso, ¿cómo se dio? Y, finalmente, ¿quién gana y quién pierde? pero no filosóficamente, en una visión política del poder.

Entrevistado 9: Pues yo siento que..., digamos ya el hecho de la existencia de la ley y que se haya aprobado una ley acorde con los estándares internacionales es positivo y eso ha generado que haya una alineación del discurso público sobre los derechos de la infancia, eso también es positivo, creo que ha sido una mayor relevancia para los políticos de pensar en los niños, no necesariamente significa que pensar en los niños ya por eso va haber una mejora en su calidad de vida pero si, yo si siento que cada vez se habla más del tema y no solamente nomás en este jolgorio de “Ay, los niños, ¡felicidades!”, el día del niño como si fuera una cosa festiva sino más bien como las necesidades de los niños

Yo creo que si una cosa se ha ganado es posicionar el tema, yo lo he visto más con el tema de violencia contra la infancia, antes no se hablaba del tema, antes no era un tema en la agenda pública y creo que sí, sí lo ha sido más en los últimos cuatro años, eso creo que sí ha sido positivo, creo que sigue siendo un gran desafío que el SIPINNA se note porque existe, que haya una evidencia de su efectividad, de cómo se pueden construir aunque sean casos modelo o con ejemplos muy concretos, pero como dar evidencia de que efectivamente está coordinando una política pública, de que es intersectorial, que tiene determinadas características, que se nota porque el SIPINNA está presidido por el Presidente y la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA es parte de la Secretaría de Gobernación, esta lógica de, está ahí porque tiene que coordinar y creo que es un enorme reto porque no creo que haya logrado coordinar o al menos si quizá haya logrado coordinar pero eso no ha logrado efectos en el acceso a derechos en la vida de los niños.

Creo que sigue prevaleciendo también, a pesar de estos esfuerzos, la visión más asistencial, yo no creo que esté enterrado el modelo asistencial y creo que ahorita hay como un sentido inclusive como de resurgimiento de la necesidad del asistencialismo y que ahí el DIF...

Miguel: ¿con el nuevo gobierno?

Entrevistado 9: Sí, con el nuevo gobierno, y que ahí el DIF pues tiene como una estructura mucho más grande para poder responder a esa necesidad asistencial, creo que ahí el reto también y que nosotros lo vemos cada vez más, tenemos que trabajar más con el DIF, eso no quiere decir que no trabajemos con la SE-SIPINNA o el SIPINNA en general pero si queremos que una institución cambie para que cada vez sea más proclive para trabajar con los derechos de la infancia pues es el DIF entonces es ahí donde tenemos que seguir apostando.

Y de ganadores y perdedores, no creo que el DIF haya perdido por haberse creado el SIPINNA por ejemplo, para nada, creo que en general los políticos se saben adaptar a las circunstancias y manejar el discurso a su favor y es un discurso de cierta forma políticamente correcto hablar así sobre los derechos de la infancia.

Creo que lo que sí es un gran déficit o una pérdida que aún es muy sensible es que pues los niños no están siendo los protagonistas de estos cambios o de esta situación, como los niños no votan, como los niños no son un agente electoral al cual tu tengas que convencer para jalar votos pues entonces también ahí no hay sentido para promover su voz o promoverlos como actores políticos entonces creo que ahí es un problema porque ellos son los que siguen siendo los más ausentes, los más ausentes de cómo se está implementando la ley, de ellos saber si han visto un cambio en sus derechos, de si ellos tienen mayor participación, yo creo que ahí está un problema que no hemos logrado resolverlo.

Miguel: Eje 4.- No me hablaste mucho del INSPIRE, ya que tú vez especialmente estos temas.

Entrevistado 9: Pues INSPIRE a mi modo de ver es una, es una iniciativa o un marco teórico de actuación que inicio en la OMS y que se ha ido perfeccionando con las aportaciones de las demás agencias y lo que establece es como esta idea intersectorial de tratamiento de la violencia,

Miguel: Traigo ahí los resultados, el informe, ya el final del pilotaje apenas lo voy a leer lo pedí por INAI, yo supongo que tú lo tienes, ¿cómo vez el avance?, ¿sí lo

diseñaron bien?, ¿si lo implementaron bien o es muy poco el tiempo?, ¿tú que viste en la implementación del plan?

Fue positivo porque sí se juntó la participación de 26 dependencias públicas, organismos autónomos, 22 organizaciones civil, hubo muchísima participación, eso fue muy positivo y generó un dialogo que no se había generado antes entre sociedad civil y gobierno, y eso también me parece importante, y no un diálogo así –digamos- sobre los fundamentos sino sobre lo que se podía hacer, propuestas, que eso me parece relevante. Creo que también fue positivo que pudiéramos definir acciones concretas con un descriptor, con meta, indicadores, medidas de implementación, con responsables, creo que son también se hizo un trabajo muy arduo.

Creo que hubo dos o tres problemáticas en la implementación, una es que quizá fueron demasiadas acciones para un periodo de tiempo que era corto, 18 meses, ahí teníamos dos opciones o hacíamos un plan de mediano, largo plazo que asumiera que la siguiente administración lo iba aceptar pero era un riesgo, oh hacíamos un plan a corto plazo para tener el compromiso del gobierno actual, del gobierno anterior, nos decantamos por la segunda opción porque también en este enfoque de derechos el estado se ve obligado a cumplir, lo segundo fue que a la mitad del plan vino lo del terremoto y eso afectó mucho la implementación porque todas las baterías se fueron hacía el terremoto y lo tercero es que quizá faltó haber definido menos acciones teniendo más claridad sobre la voluntad de los actores para implementar esas acciones.

Pero yo siento que el modelo como tal es positivo como muchas lecciones aprendidas y ahora estamos trabajando con el gobierno actual pues diciendo: no hagamos un plan de acción sino más bien tratemos de que los planes sectoriales de las instituciones actuales incorporen en sus planes sectoriales acciones de prevención de la violencia o atención de la violencia. Y eso es en lo que estamos trabajando ahorita.

Miguel: o sea ¿no va haber un plan de acción México dos?

Entrevistado 9: No creo, o puede ser que el plan de acción México dos sea una guía para implementar las acciones de los programas sectoriales.

Miguel: O sea que todas esas acciones que quedaron de cierta manera inconclusas porque algunos indicadores se adecuaron y ellos mismo reconocen algunos avances –etcétera- no se van a enmarcar dentro de un plan pero sí van a seguir o ya no van a continuar.

Entrevistado 9: Varias se van a incorporar en los mismo planes, no sabría decirte cuales se van a incorporar y cuales no porque no solamente depende de mí lo que el SE-SIPINNA está promoviendo.

Miguel: Eje 4.- **¿Cuál es el futuro?, ¿qué vez tú el futuro del sector de estas políticas?, ¿cómo vez? ¿qué hay a corto plazo, a mediano a largo plazo?, ¿hacia dónde vez que va el sector de la infancia, de la niñez en México?, ¿cómo va avanzar? ¿con qué velocidad, con qué parsimonia?**

Entrevistado 9: Ahorita como que hay mucha incertidumbre porque no hay... como que están definiendo las acciones que se van a trabajar pero todavía ni saben con que se van a trabajar, con qué recursos es como una etapa un poco difícil.

Entrevista 10

Masculino, 41 años. Licenciado en Antropología Social. Organización Internacional.

Miguel: Eje 1.- Por favor, ¿podrías comentarme cuál es tu percepción de las NNA, la imagen que tienes de ellos y cómo piensas que a su vez son percibidos por la sociedad y las organizaciones públicas y privadas? y ¿cómo les influye en su toma de decisiones?

Malcom: Para mí representan el 30 por ciento de la población en México, son pues un sector de la población que requiere un conjunto de servicios de acompañamientos y de atenciones a sus familias para asegurar sus derechos y para asegurar un componente clave del proyecto nacional, para mí eso representa en términos laborales, un sector de la población que requiere un conjunto de políticas públicas, servicios y decisiones clave. Si eso coincide con la imagen que tienen los tomadores de decisión, depende de qué tomador de decisión estemos hablando, si es un tomador de decisión a nivel federal, a nivel estatal, municipal, si son tomadores de decisión relacionados con los servicios o no, en general yo creo que es un sector de la población que no es relevante para los tomadores de decisión, no lo es porque no son votantes, no generan una riqueza inmediata en términos económicos y por lo tanto sí requiere más como un entendimiento más como del marco nacional para que puedan ser tomados en cuenta por un tomador de decisión, es decir, sí requieren... o sí coincide más bien que haya tomadores de decisión que comprendan la importancia de este sector de la población en la medida en que tienen una visión más amplia del proyecto nacional o de la sociedad ¿no?

Miguel: Eje 1.- ¿Cómo afecta o cómo crees que afecta la manera en que conciben o miran los tomadores de decisiones, del gobierno y las organizaciones, sus decisiones y políticas?

Malcom: Bueno yo creo que hay tomadores de decisiones desde el poder ejecutivo que sí es bien importante en su influencia, sobre todo en la manera en la

que operan los programas sociales o los programas de garantías de derechos. O sea, tomadores de decisión al nivel ejecutivo es importante porque influyen la manera en que los servicios públicos y los programas son pertinentes ¿no? tomadores de decisión dentro del poder judicial creo que sí son importantes porque tienen como el, tienen la capacidad de influir en la vida de un niño o de una niña cuando se trata de acceso a justicia o a reparación de daños, restitución de derechos, la manera en que un tomador de decisiones entiende en el ámbito de la justicia o es sensible a esta agenda pues hay muchas mayores posibilidades de que acceda a la justicia, y un tomador desde el ámbito legislativo pues sí le da un *plus* de sensibilidad en su actuar para poder modificar marcos legales, aprobar presupuestos o pelear por presupuestos suficientes para el acceso a los derechos de NNA.

A mí me gustaría hacer una diferencia, una cosa para mi entendimiento son los tomadores de decisión y otra cosa son los servidores públicos de primera línea que son los obligados o que tienen la responsabilidad de proveer un servicio que de igual manera tienen una responsabilidad clave porque en la medida que son sensibles en actuar o atender un caso de un niño o una niña pues hacen una diferencia pero no necesariamente son tomadores de decisión, son ejecutores de un servicio, ejecutores de una disposición del estado, dependiendo del poder al que correspondan.

Miguel: Eje 1.- Y haciendo esa distinción de los tomadores de decisiones en el nivel que se ubican además del poder, ¿cómo les afecta a cada cual?

Malcom: Dependiendo de las responsabilidades y competencias de un funcionario público, de un poder o de un servicio, seguro, aborda de manera distinta las condiciones de vida ¿no? toca de manera distinta las condiciones de vida de un niño o de una niña, o sea pueden haber niñas y niños que no necesariamente tengan que lidiar con el poder judicial en su vida, y eso se agradece, pero hay casos en los que sí y la decisión de un juez, la decisión de un ministerio público, pues está cabrón ¿no? sí puede llegar a trastocar de una manera fundamental la vida de un niño o de una niña.

Ahora, creo que la mayoría de ellos, si nos vamos a imágenes, hay un entendimiento asistencial, hay un entendimiento del niño, del sector, de ese treinta por ciento de la población, como una población que no necesita ser tomada en cuenta, que no sabe lo que quiere y que sólo por el entendimiento de los adultos es que se va a lograr algo respecto a ellos ¿no? y eso mediado por sus padres o tutores.

Creo que hay una imagen muy asistencial y paternalista, y no un entendimiento de que son sujetos de derecho, que llaman a la importancia de comprender y aplicar el interés superior de NNA, en general del enfoque de derechos ¿no?, sino que hay una imagen pus más asistencial ¿no? como que son seres incompletos, que su opinión o perspectiva se derivan de lo que el adulto sabe o piensa como sentido común. Eso como tomadores de decisiones y como servidores públicos pues tiene consecuencias graves porque no se detienen a analizar de una manera más fina la situación que puede tener una persona de determinada edad, sexo, situación o perfil cultural, condiciones económicas, sociales, sí es un poco crítico en ese sentido.

Miguel: Eje 1.- En este sentido, esta nueva imagen que se tiene de NNA como sujetos de derechos, que se apropian de su espacio, que participan, etcétera ¿coincide con lo que ellos piensan y desean sobre sí mismos?

Malcom: Yo no sé si reducirlo a un tema de imagen. Yo creo que la discusión del EDH ha tenido un proceso muy importante de desarrollo adentro de la sociedad, ahí ha habido una discusión desde las distintas ciencias o disciplinas que abordan al ser humano, hay una discusión biológica, hay una discusión médica, política, económica, que ha ido en los últimos 25 o 30 años consolidándose a través de los derechos del niño, el esfuerzo de la elaboración de derechos responde a una necesidad de la sociedad, no de construirse una imagen distinta sino de responder a una necesidad clave de la sociedad y de un sector de la población, hay un sustento técnico, hay un sustento teórico que lo ha ido construyendo, yo no lo colocaría ni como una imagen ni como una moda en ese sentido y que por lo tanto el esfuerzo de hacer un instrumento vinculante como la CDN a los estados parte,

forma o está incorporado a un proceso que yo ubicaría como civilizatorio, no como una improvisación de la sociedad sino como un esfuerzo de la civilización, de la especie, de responder a un sector clave que tiene sus particularidades, porque implica el entendimiento de etapas de desarrollo, condiciones biológicas, de crecimiento psicológico, afectivo, de los mínimos que una persona en su proceso de crecimiento y de su niñez y adolescencia pues sea pleno ¿no? o sea plena.

Todo eso es una discusión que el enfoque de derechos ha ido construyendo, eso pues siendo un aporte de la civilización o civilizatorio reciente, porque uno puede decir “veinticinco o treinta años” es algo relativo que sea reciente o que sea antiguo si nosotros decimos pues “cuánto tiene la institución de la familia” ¿no? ¿cuántos años tiene el rol de papá o mamá? O ¿cuántos siglos nos ha implicado sustentar o construir normas respecto a los roles que las personas tienen en la sociedad? Pues es mucho más antiguo, tenemos ahí conceptos, categorías, costumbres, que son más arraigadas. Entonces creo que el esfuerzo del estado moderno es ir incorporando de manera paulatina, y de la sociedad, ir haciendo esfuerzos por incorporar de manera paulatina el enfoque de derechos a su acuerdo social, y uno de ellos clave definitivamente es el de NNA. Ese es el quid.

Miguel: Una parte de la pregunta también era sobre si estas demandas también salen de los niños y no sólo de la visión de los adultos finalmente, desde tu experiencia de trabajo con los niños.

Malcom: Yo creo que sí, aquí está el reto de nosotros, uno de los retos que tenemos como sociedad justamente es construir puentes de comunicación y diálogo con NNA acordes con su edad, yo creo que por ejemplo una de las maneras en las que se expresa que nuestra sociedad es adultocéntrica es que espera escuchar de ese 30 por ciento de su población las cosas como si fueran adultos, y en realidad el tema no es ese. O sea, por ejemplo, entiendo que para una organización sindical el establecer demandas forme parte de intervenir en la vida pública y de plantear sus necesidades y plantear sus demandas, pero estamos hablando de adultos organizados en una instancia laboral como pudiera ser el sindicato.

Desde nuestro entendimiento adultocéntrico, suele decirse que la sociedad es adultocéntrica en la medida en que no construye maneras de abordar y de dialogar con ese 30 por ciento de la población es que diga “pus a ver cuándo nos traen una demanda ¿no?, cuándo hacen un documento de demandas” pues es como pedirles que actúen como adultos cuando en realidad son niñas y niños, sus maneras de presentar sus necesidades, sus maneras de demandarlas son acordes a su edad, el reto de nosotros como adultos es ubicarnos, construirnos con capacidades para entenderlas, construir capacidades en la sociedad para abrir espacios de diálogo acordes a su edad.

La manera más frecuente de pensar que una niña o un niño debe ser escuchado es invitarlo a un foro como si fuera un adulto y ese es un error, al contrario los estamos obligando a entrar a un espacio que no es adecuado a su edad, a sus necesidades a su manera de expresarse, y la manera de etiquetarlo ante esa incapacidad nuestra de establecer puentes es decir “pus ya ven, los invitamos y no dicen nada, ya ven, prefieren estar jugando, prefieren...” entonces es un no entendimiento de nuestra parte de lo que significa ser una niña o un niño, o de lo que implica, ahí es un reto como sociedad el poder construirnos esos mecanismos y no hacer extensivos los que como adultos tenemos.

Miguel: Eje 1.- Me gustaría que me contaras cómo percibes la situación de los DDHH en México particularmente de NNA y que me dijeras una manera simple para explicarle a alguien cómo es el EDH, en qué consiste y cuáles son sus principales características, entendiendo que es lo que se pone como solución al déficit de los primeros.

Malcom: Respondiendo a la primer pregunta ¿cuál es la situación de los derechos humanos en México para sus 120 o 115 millones de habitantes? Coincido con los colegas que dicen que vivimos una crisis de derechos en México, porque los derechos humanos son un conjunto de elementos clave que permiten el desarrollo de los sujetos sea de sexo o edad (sic), son un conjunto de principios, un conjunto de elementos clave que deben alimentar el acuerdo social para que vivamos en plenitud, para que construyamos felicidad, que construyamos vida digna como

personas. Ahora de esos 118-120 millones de habitantes en México ¿estamos en condiciones de construir una vida digna? Porque eso es para mí como lo aspiracional de los derechos humanos, pues no, creo que estamos viviendo un momento crítico, estamos viendo un adelgazamiento de las responsabilidades del estado como estructura que ayuda a garantizar estos derechos, una ciudadanía que exige pero además construye socialmente el ejercicio de esos derechos pues tampoco ¿no? y creo que para toda la población vivimos en un conjunto de factores críticos que nos exponen a vivir en condiciones no dignas, sean de la edad que sean, sea en un entorno urbano, rural o indígena, estamos en una situación crítica, el dato del 51-52 por ciento de población en México en pobreza forma parte de esa evidencia de crisis, lo que derive de eso ¿no?

¿Qué implica para una persona vivir en pobreza? Pues seguramente el no acceso a servicios básicos, no acceso a un empleo que le permita tener alimento, casa, salud, pues creo que sí estamos en una situación crítica. El discurso de la 4T dice “combatamos la corrupción, eficientemos el gasto público, dejemos de endeudarnos”, pero eso ¿qué retos tiene? Construir instituciones que dejen de ser corruptas, acceder a la justicia para que no haya corrupción, es un tema que haya capacidad técnica para diseñar servicios que nos ayuden a garantizar o encontrar soluciones, pues es un reto terrible como sociedad, y mientras tanto pues se confirma esta afirmación de que vivimos en una crisis de derechos en la medida en que hay pues casos graves ¿no? de personas que mueren o que desaparecen, muy fuertes de su vida, que nos revelan como opinión pública que hay personas que están viviendo situaciones muy difíciles en el país ¿no? entonces eso para mí es una parte grave.

Ahora, para el caso de los derechos de NNA, aunque México tenga ya varias décadas de haber ratificado la Convención de Derechos del Niño, pues el esfuerzo más grande que ha dado, tanto para los derechos en general como para los de NNA, es la modificación que se hizo en el 2011 respecto al peso que tienen los tratados y acuerdos (internacionales) frente a la Constitución y como importante es que sean valederos o equiparables a lo que plantea nuestro centro de legislación, entonces de la discusión de 2011 a la fecha pues se ha ido consolidando el

enfoque de derechos en nuestro marco legislativo, la publicación en 2014 de la LGDNNA forma parte de ese esfuerzo de nuestra sociedad, plantea la construcción de nuevas instituciones y un enfoque sistémico para la garantía de estos derechos en los tres niveles de gobierno como parte de la estructura que necesita el estado para la garantía, pero es un proceso muy reciente estamos hablando de por lo menos de tres años de esfuerzos para construir estas instituciones, entonces es muy incipiente, podemos ver un vaso medio lleno o medio vacío, yo soy de los que considera que vemos un vaso medio lleno ¿no?, es decir, existe un sistema de protección federal, existen los sistemas estatales, existen procuradurías, existe el mandato de construir programas nacionales de protección, programas estatales, planes municipales, autoridades de primer contacto municipal, procedimientos de restitución de derechos, un anexo transversal 18, o sea hay una serie de instrumentos que en este momento no dan para asegurar que los derechos de NNA se cumplen pero es el camino institucional más adecuado para lograrlo.

Miguel: Eje 2.- En el mismo ejercicio que hicimos para NNA me gustaría que me comentaras cómo entiendes la violencia, cómo entiendes la vulnerabilidad y cómo crees que las entienden aquellos que elaboran políticas públicas o programas para NNA.

Malcom: Bueno yo, aunque no soy un especialista en atención a situaciones de violencia en NNA, para mí ha sido muy orientador la definición o la manera en que la ha abordado la OMS, la violencia contra NNA en el marco de la Alianza Global contra la Violencia en NNA, puede haber muchas posiciones pero a mí en lo personal me ha orientado ese desagregado que plantea “abordemos la violencia que existe”, violencia física, psicológica, emocional, sexual, violencia desde las instituciones, discriminación, etcétera. Es decir, a mí me ha orientado en ese sentido el abordar las situaciones de violencia en NNA a partir de ese desagregado que la propia OMS ha hecho, no es la única pero yo no siendo una persona que le da atención o servicio directo a los casos, pues hasta ese punto me da un marco de orientación y de entendimiento.

Partiendo de ese desagregado de violencia, me gusta mucho, me ha ayudado mucho esta discusión de la ecología del niño para poder ubicar las situaciones de violencia que pueden vivir o a las que están expuestos, como todas esas situaciones de violencia que se detonan en la familia, sea cual sea la configuración que tenga la familia ¿no? si son cuidadores, si es mamá-papá, si son mamá-mamá, si es nada más mamá, pero qué situaciones de riesgo se presentan en ese espacio, qué situaciones de violencia se presentan en el espacio público ¿no? parque, calle, qué situaciones de violencia se presentan en la escuela, qué situaciones de violencia se presentan hacia NNA desde las instituciones, desde el servicio público ¿no? sea salud, sea justicia, sea el servicio municipal, entonces a lo mejor es muy básico pero para mí es como esa, como una matriz de doble entrada ¿no? tienes esas maneras en las que se abordan las violencias y la otra línea, la “x” y la “y”, es en qué espacios se dan.

Sobre de ese entendimiento entonces uno ya puede desagregar cómo lo vive una niña de cero a cinco años, cómo lo vive alguien de seis a doce, como lo viven de trece a dieciocho, como lo vive alguien que es mujer o es hombre, o es indígena o que es discapacitado, allí ya le vas poniendo –de acuerdo a la casilla- los agregados ¿no? y sobre ese esquema cuáles son los adultos que hay alrededor, qué tipo de adulto hay alrededor y que recursos o servicios del estado están presentes, y sobre de esos se muestran los vacíos, las brechas o las certezas que se tienen respecto de la violencia, no sé si me explique.

Miguel: Sí. Y ¿de la vulnerabilidad? Como esa susceptibilidad o factor de riesgo para ser violentado, ¿cómo las entiendes?, ¿cuáles son las principales que rondan a NNA?

Malcom: Para mí, de todas las discusiones alrededor de las situaciones de vulnerabilidad a mí me late mucho abordarlo o entenderlo desde el concepto de pobreza y sí me resulta orientadora la definición de pobreza multidimensional que Coneval plantea, hay una pobreza de servicios o de un conjunto de servicios que son claves para que una persona se desarrolle. Hay un conjunto de condiciones necesarias para que una persona se desarrolle, de acceso a servicios, de

condiciones sociales también que son necesarias para que una persona pueda construirse o pueda construir respuestas para estar en una condición de menor vulnerabilidad.

En el caso de NNA me parece que es fundamental el tema de acceso a servicios de educación y salud como dos factores que son como llave para generar condiciones de autocuidado o de respuesta ante los factores de vulnerabilidad ¿no? esteh, en la medida que uno tiene más años escolares o tiene acceso a una educación de calidad, está en mejores condiciones de poder construir una respuesta a los factores que pueden hacernos vulnerables ¿no? acceder a un mejor empleo, a un ingreso, exigir otros derechos, creo que eso es fundamental. En la medida en que un niño o una niña se le garantiza el acceso a la salud está en mejores condiciones de no exponerse a otros factores de vulnerabilidad, para mí esos son fundamentales y creo que en esa medida se margina más a una persona o se margina más a una población y existen mayores situaciones que pueden exponerlo a una situación (sic) de abuso o maltrato. A lo mejor es muy básico pero creo que acceso a salud, acceso a educación, acceso a justicia, y salud de calidad, son como derechos y mecanismos clave que determinan o pueden determinar muchas de las condiciones de vulnerabilidad en una persona, y nosotros en el país pues tenemos relaciones desiguales históricamente, ahí no hay pa´que hacerse a un lado ¿no?

No es casual que los sectores con mayor pobreza o los sectores con mayores índices de marginación se concentren en población rural, población indígena, mujeres, menores de dieciocho años ¿no? ahí hay una deuda histórica que, si uno revisa cuales son servicios de educación, cuales son los servicios de salud, cuales son los servicios de justicia que hay alrededor pus son los peores. Hay otros, por supuesto, económicos que me parece que es fundamental, pero me parece que como primer acercamiento, desde la manera básica en que yo abordo la agenda, me parece que estos son por dónde empezar para la agenda de la niñez y adolescencia, para mí esos son fundamentales.

Miguel: Eje 2.- ¿Consideras que son la misma cuestión la vulnerabilidad, la violencia y la violación a los derechos humanos? Porque se tocan en varios aspectos y a veces no son claras las fronteras, como con las violencias institucionales.

Malcom: Si nos vamos a lo formal, a mí me parece que sí hay la violación de un derecho, ocurre cuando una autoridad está impidiendo el acceso o el acercamiento de servicios que garantizan un derecho y cuando esta autoridad tiene un nombre y apellido, tiene un cargo, pues sí se presentan los casos de violación a derechos. Si un maestro está impidiendo el acceso de una niña o un niño a la escuela, más allá de la calidad que tenga el servicio escolar, esa decisión de ese servidor público se convierte en una violación de derechos. Si un policía que tiene la responsabilidad de regular el acceso a un hospital está impidiendo el acceso de un niño o una niña en una situación de atención médica crítica o no, pero está impidiéndolo, en ese momento está ejerciendo -por su rol de autoridad- la violación de un derecho y requiere un procedimiento y un tratamiento específico ¿no? por la responsabilidad que le compete, porque hay una persona con nombre y apellido que es violentada por el estado a través de un funcionario público, eso a mí me parece que es como muy puntual.

Es mucho más complicado y poco frecuente –en mi experiencia- que se discuta una situación o un caso de violación a los derechos porque requiere el acompañamiento de partes, es decir, puede haber muchas personas que señalen que fueron impedidos de acceder a su servicio educativo pero cuántos van a llevar un proceso de demanda o de tocar la puerta de una comisión de DDHH, presentar una queja, es decir sí requiere como un tratamiento, que es necesario definitivamente, pero para que pueda evidenciarse, para que pueda ser útil el reconocimiento de que hay una violación a un derecho. Y bueno creo que es mucho más complicado en el caso de NNA, porque hasta este momento no existen los mecanismos ni los servicios para que un menor de dieciocho años tenga un acceso a la denuncia fácil ¿no? tienen que venir acompañado de un adulto.

Miguel: Eje 2.- ¿Con qué recursos, de todo tipo, propios y por interpósita persona, cuentan NNA para hacer frente a las vulnerabilidades, violencias y violaciones a sus derechos?

Malcom: Yo creo que una parte importante está dentro de la familia, en los padres, madres y cuidadores, que esa es la primera línea de recursos que un niño tiene, en la medida en que esa línea de cuidado, atención y amor, de cariño, es fuerte, pues hay mayores posibilidades de que sea protegido, de que haya una respuesta, ¿qué implica eso? Pus yo creo que apostar una parte al cambio cultural de cómo criar a un niño, una niña o adolescente, creo que también forma parte de un esfuerzo en esa primera línea de hacernos más ciudadanos desde el enfoque de derechos, la responsabilidad de ciudadanizar a la madre, padre o cuidador, en la medida en que estén ciudadanizados, es decir, que tenga claro cuáles son los servicios clave, cual es la importancia, cómo exigirlo, responsable de coparticipar o ser corresponsable de la calidad y la mejora de los servicios, ciudadanizarnos como personas que somos generadoras de la riqueza del estado y por lo tanto en consecución del gasto público que va a la mejora de los servicios y por lo tanto a la exigibilidad, o sea sí es un rollo, pero creo que esa primer línea es fundamental.

Creo que la otra son todos los espacios de servicio público en donde un niño o una niña pasa sus veinticuatro horas, sabemos que la escuela es fundamental en su formación, de los seis, de los cuatro a los doce o a los diecisiete, pero la discusión del funcionamiento de la comunidad escolar en este momento, en México, ha sido por décadas un tema primero no de calidad educativa ni de proyecto nacional, pensando que el espacio escolar es clave para el desarrollo sino un área de política pública, más bien de capital político y de control ¿no? el funcionamiento de los sindicatos, de los partidos políticos, le ha hecho mucho daño a la manera en la que la escuela tendría que funcionar como una línea de acceso a derechos o de respuesta y de cuidados hacia las NNA, el servicio de salud también lo es en cierta medida pero está súper limitado ¿no? y ya si nos vamos a la Ley General (de NNA) pues yo creo que lo ideal es que el plan municipal de derechos de NNA sea un mecanismo, que el funcionamiento de las procuradurías de protección a nivel municipal sean un mecanismo, que los

programas estatales de protección sean un mecanismo y que el PRONAPINNA lo sea.

Miguel: Eje 3.- Asumo que conoces bien los instrumentos de política pública en México, así como los internacionales, para la promoción de los derechos de NNA, pero puedes decirme si alguno no lo conoces bien ¿Qué tanto crees que se ha podido integrar el enfoque de derechos a los instrumentos actuales de política pública en México, como la LGDNNA, su reglamento, el SIPINNA, la estrategia INSPIRE...? ¿Son adecuados y suficientes? ¿qué opinas de su diseño, instrumentación y resultados?

Malcom: Es terriblemente incipiente. Yo considero que no es suficiente con que un programa estatal de desarrollo o un plan nacional de desarrollo enuncie su compromiso con la garantía o la protección de los derechos de NNA o en general. Creo que el que no se incorporen indicadores de garantía de derechos y en especial para los derechos de la niñez es crítico, que no haya indicadores incorporados a la política pública, el esfuerzo del (instrumento de política pública) 25 al 25 me pareció muy importante pero hasta el momento está en *stand by*, para mí fue un esfuerzo importante pero fue un recopilado de los indicadores que ya existen pero no de presentar de manera mucho más ambiciosa en su momento, quizá el momento político de la elaboración del 25 al 25 no lo permitía, pero yo lo lamentó mucho porque ya cerró, limitó el debate de decir “¿qué indicadores necesitamos para asegurar el conjunto de derechos de protección, de participación?, ¿en dónde pueden quedar desagregados a nivel de resultados a nivel de implementación, de ejecución de un programa o un servicio o de un nivel de autoridad?” yo creo que esa parte es una deuda terrible.

Hay una deuda también desde la política pública cuando uno revisa las matrices de indicadores de resultados de los programas y de los servicios las MIR y no tienen claramente líneas de acción o actividades e indicadores vinculados al enfoque de derechos ¿no? creo que esa parte es crítica, aunque haya una serie de observaciones, aunque haya una responsabilidad por parte del CONEVAL de revisarlas no están presentes.

La otra parte que me parece grave es que aunque tengamos un anexo transversal en el presupuesto de egresos federal y en algunos estados un anexo transversal para la protección de derechos, la manera en la que está integrada o la manera en que está priorizada, no necesariamente nos está reflejando una ambición nacional por garantizar los derechos, o sea –por ejemplo– existe un cálculo de cuánto se está gastando en prevenir el trabajo infantil desde el anexo 18 y resulta que si uno relaciona la cantidad de niñas y niños que hay en el país con lo que se presupuesta para prevenir el trabajo infantil pues resulta que les toca como de veinte pesos por niño ¿no? entonces esa relación no responde a la urgente realidad.

Si abres la caja de pandora de los casos de abuso, maltrato físico, violación, trata, y uno revisa el presupuesto que tiene la procuraduría federal de protección de derechos y sus metas en las MIR, pues es un absurdo porque es el presupuesto más importante dedicado a la protección especial, es federal pero no tienen las capacidades ni los instrumentos desarrollados para destinar recursos específicos para las procuradurías estatales y municipales ¿no? entonces ¿cuándo comenzarán a funcionar esas procuradurías?, en el momento en el que haya un presupuesto suficiente destinado para ellas, y cuando haya matrices de indicadores de resultado que llamen a las autoridades estatales y municipales a cumplir con ese derecho.

Miguel: Eje 3.- ¿Cuáles crees que sean las cuestiones u obstáculos que le impiden a la administración pública concretar el enfoque de derechos?, además de lo que me comentas de las MIR mal elaboradas. Algunos autores latinoamericanos mencionan por ejemplo, la simulación en el discurso y un déficit de capacidades municipales, ¿crees que es así?

Malcom: A mí me parece que hay un tema que es muy grave en el diseño del Estado mexicano que es el de la concurrencia y de la coordinación, los tres niveles de gobierno tienen marcos legales y tienen la justificación para no hacer nada ¿no? desde la autonomía, desde el federalismo, no me puedes imponer, no podemos comprometernos, no me puedes fiscalizar de una manera puntual

respecto a los resultados ¿no? esa parte me parece que es grave porque no permite como mover de manera sistémica las decisiones o prioridades de un estado nacional y me parece que no es exclusivo de la protección de NNA sino es en general ¿no? ese vacío o esa decisión del diseño del estado que nos permite hacer todo o nos justifica para no hacer nada.

La coordinación entre los tres niveles de gobierno ya en lo local se vuelven muy limitados, la escuela puede cerrar las puertas a la autoridad municipal o negociar con ella en la medida en que no le toquen sus condiciones básicas como trabajadores, probablemente ¿no?, ayúdame a que funcione la escuela pero no eres parte del proyecto de escuela, no es parte del proyecto de desarrollo de la comunidad la manera en que se está enseñando a NNA, aunque sean de tu comunidad ¿no? tú nada más dedícate a administrar panteones y parques y has eventos del día del niño en la plaza municipal pero la escuela está cerrada, se vuelve una caja negra para el debate municipal, en lo cotidiano creo que eso es el reflejo de la coordinación que es mínima, o puede haberla en la medida en que nada más haya problemas pero eso ya es el colmo, el maestro se pasó con una niña y ya ahí la autoridad municipal *mete mano*, el agente o el juez comunitario actúa, creo que allí sí hay un tema de concurrencia y coordinación de los tres niveles de gobierno que no ayudan.

Eso nos pone en otro terreno que se expresa en simulación o, es decir, tenemos que ganar voluntad política de los tomadores de decisión para que las cosas funcionen y la voluntad política es tan variable como amanezca el funcionario público o el tomador de decisión y ahí pues es un reto terrible porque es traducirle al tomador de decisión la importancia de la agenda y es una labor que muchas personas que forman parte de los sistemas de protección o tienen algún puesto en estas nuevas figuras de los sistemas de protección pues, constantemente, aunque tengan muy buena voluntad, saben que tienen que estar construyendo ese peso político, esa voluntad política, y no necesariamente son decisiones de estado, no son decisiones que permanezcan en el tiempo, sino que forman parte de una moda o del estilo de una administración, entonces ese es otro tema que se vuelve terriblemente complicado que es el saber que cada tres años van a cambiar las

autoridades municipales, por lo tanto la continuidad de buenas prácticas en una política municipal o una acción municipal dependen de la nueva administración y siempre va a ser ese vaivén, hay un cambio cada seis años en el nivel estatal de gobierno, entonces lo que tú hagas en los seis años de gobierno no necesariamente van a permanecer en el tiempo en la siguiente administración a menos que construyas una demanda política o ganes peso político de la agenda.

Hay una parte que me parece interesante, que es la forma en la que se vuelve un tema ¿no? en lo político el tema de la niñez, que tiene que ver para mí con un asunto de comunicación y opinión pública, como sociedad mexicana estamos terriblemente habituados a voltear a la agenda de niñez sólo cuando hay casos emblemáticos de una situación de violación de derechos o una biografía muy crítica de un caso ¿no? la violaron, la mataron y además tal ¿no?, y entonces toda la opinión pública se voltea a verlo y entonces le preguntan al presidente municipal, al funcionario público, le preguntan al gobernador, y entonces todos hablan pero hablan desde la superficialidad del caso y no necesariamente del problema compartido que tenemos ¿no? o de la solución o de las alternativas que requieren un poco más de chamba ¿no? Entonces esa parte sí se vuelve bien complicada porque no hay tomador de decisiones que le guste verse en el reflector junto a ese tipo de casos, esa es mi hipótesis, no creo que al presidente municipal de Ecatepec le guste estar –o a lo mejor ya *tiene el cuero demasiado duro y le vale tres pedazos de* el tema- pero creo que no es algo que a un político le interese decir “ya apareció otra niña despedazada” en tu municipio ¿no? y ni los medios de comunicación se acercan a preguntarle, en general creo que pasa eso.

Por lo tanto, creo que sí hay una barrera que los propios tomadores de decisiones pueden estar poniendo para contener la bronca o el otro lado de la moneda, quieren aparecer en la foto como si fueran los papás de los niños, cómo el gran patriarca, abrazando al niño besándolo, sonriendo con ellos, como muy asistencial y ese tipo de comunicación o esa actitud de posicionar la agenda -porque es muy de hábito de la sociedad mexicana- no ayuda.

La otra parte es que cuando ya se meten realmente a querer actuar, a tomar decisiones desde la voluntad política o desde los servicios públicos para atender una bronca, sí es un reto bien importante de la agenda decirles que sus datos relacionados con la protección de NNA se van a disparar, porque es una problemática no abordada, entonces es interesante cómo plantearle a un tomador de decisión que no lo vea como un problema si de repente se volvió el número uno en trabajo infantil o en casos de abuso, no porque no lo haya sido o porque no exista el problema sino porque ya está tomando medidas que evidencian la bronca, y entonces traducírselo a un tomador de decisión para que no lo tome como un problema político pues es un reto y que ellos lo comuniquen dentro de su lógica de poder como algo que es capitalizable políticamente.

Miguel: Eje 3.- El EDH tiene consideraciones como el ISN o la ciudadanía de NNA, con el fin último no sólo de hacerles sujetos de derechos sino sujetos sociales y culturales, una cuestión sociológica o filosófica si tú quieres, ¿es posible integrarles cómo iguales en la sociedad?

Malcom: Como un actor clave de transformación social, yo digo que sí, y no es un asunto de convencimiento romántico ¿no? me parece que sí hay experiencias y expresiones de este sector, más allá de que vengan acompañadas o no, o sean propiciadas por un programa o proyecto, hay experiencias donde estos sectores de la sociedad, viviendo un proceso de ciudadanía o de ciudadanía o de discusión de su realidad, de alternativas y toma de acciones son escuchados y son tomados en cuenta, son relevantes.

O sea sí, como sociedad mexicana somos muy conservadores pero ya en plata, los espacios locales están ávidos, aunque no lo sepan, de escuchar propuestas de NNA, ¿por qué razón lo creo así? Porque los espacios de participación como los partidos políticos están en crisis, por la desconfianza que existe en los ciudadanos adultos, entre ellos, para la toma de acuerdos y decisiones, sobre todo en los entornos urbanos ¿no? y la participación de niñas y adolescentes es terriblemente fresca, es intensamente fresca, es como oxígeno, viene acompañada de la

nobleza de su mismo perfil (interrupción, nos mueven del lugar donde se hace la entrevista)...

Entonces sí es real, sí es posible, es más, a mí me ha tocado ver experiencias donde la participación, sobre todo de adolescentes, organizados y coordinados para ser relevantes con propuestas se vuelve tan fresco para una comunidad que después hasta son sobre demandados en su participación, que eso a veces es medio gacho porque los adultos dicen “pues ellos quieren participar y tienen propuestas, pues órales les pasamos la lista de cosas que no podemos hacer, o que nos *da hueva* hacer, o que no queremos hacer” entonces se vuelve también muy desgastante para ellos, entonces en vez de ser masificado, experiencias de grupos de participación se vuelven tan líderes que después o me los sobre exigen o pues paso natural son vistos como líderes de opinión local que después si no vienen bien acompañados si no son formados, más allá del romanticismo, en sus decisiones sí se nos pueden perder.

Miguel: Eje 4.- De acuerdo con tu conocimiento y tu opinión, me puedes platicar cómo has visto el proceso histórico reciente de este tránsito de la política vieja a la de derechos, los actores clave que identificas, cuéntame pues la película como me la quisieras contar.

Malcom: Primero yo creo que uno de los problemas más graves que tiene nuestra política es que sí es de mucha simulación, o sea vendernos el cuento de que las cosas están sucediendo es *pan nuestro de cada día* aunque no estén sucediendo. Para mí la referencia más importante es después de la publicación en 2014 (de la LGDNNA) este esfuerzo institucional de instaurar una secretaría ejecutiva del Sistema Nacional de Protección, me parece que sí es un antecedente clave, porque antes de eso la mayoría de las responsabilidades estaban desagregadas en un chingo de funcionarios y cuando se habla de niñas y niños en específico, más allá de los sectores pues lo primero en que se pensaba era en el DIF y ya sabemos lo que se deriva del DIF que es una institución asistencial no es una institución de garantía de derechos, y lo demás era educación salud, secretaría de educación pública y sindicatos, sector salud y sus sindicatos, creo que este

esfuerzo institucional por tener una figura como la de secretaria ejecutiva de coordinación de política pública, me parece como un paso muy importante.

No fue una responsabilidad sencilla de Ricardo (Bucio) el asumirlo, ni tampoco fue sencillo que se instalara o que empezara a funcionar a mitad del sexenio (de Peña Nieto) lo digo por las limitantes de planeación que tuvo, es decir, sus principales responsabilidades como secretaria ejecutiva era impulsar el funcionamiento de los SIPINNA en los estados e integrar el programa nacional de protección de derechos y hacer que ese sistema y sus sesiones y sus acuerdos pues reflejaran como pasos clave de lo que necesita una estructura mínima de una política pública de estado hacia la niñez, entonces yo creo que *ese trompo* de entrada no estaba nada fácil.

La parte que yo le veo que estuvo limitada es que siendo un sistema que se instala a mitad del sexenio, no tuvo mano para meterse con el Plan Nacional de Desarrollo y por lo tanto lo que hizo fue aglutinar las líneas de acción de los programas sectoriales, transversales, especiales o territoriales en un documento, sin que necesariamente esas líneas de acción tuvieran un enfoque de derechos sino... ahí creo que sí hay una diferencia, a lo mejor es una intrepidez de mi parte plantearlo pero no es lo mismo que tú digas “contribuyo en la garantía de un derecho porque proporciono el servicio de salud” a que tenga un enfoque de derecho a la hora de brindar un servicio

Miguel: A ver, explícamelo.

Malcom: Pues porque para mí es un reto de construcción mucho mayor ¿no? implica que los perfiles de puesto, que los acuerdos de los funcionarios, que en los servicios públicos y protocolos venga incorporado este enfoque y no solamente sea, bueno, tengo que darte una atención y punto.

Para mí uno de los ejemplos de mayor contraste en eso es el caso del servicio de salud, a mí me llama mucho la atención que para la población de cero a cinco años hay un conjunto de esfuerzos institucionales, programas, tan estandarizados por una discusión internacional que si uno los mira de fuera puede decir “¡ahí no manches!, contribuye de una manera muy relevante a la garantía de un derecho”

¿por qué? porque le dan el acompañamiento a la mamá, porque pesan y le dan seguimiento puntual a la salud de un niño y están vigilando que no le pase nada y si sucede pues tienen pues ya un conjunto de protocolos para poder canalizarlo, tienen una relación regular con una madre, un padre o un cuidador de una persona menor de cinco años, es decir, hay una serie de mecanismos que por las características de ese sector o ese grupo de edad, ayudan a decir que hay una serie de esfuerzos que sí avanzan en la garantía del derecho a la salud, aunque no necesariamente digan que lo hacen bajo un enfoque de derechos pero sí está funcionando ¿no? pero cuando tú lo miras para una población de trece años pues si reciben a un niño que estuvo involucrado en una situación de consumo o de exposición a una agresión no necesariamente están actuando con los protocolos o los procedimientos para acompañarle para restituir los derechos, para coordinarse sino dicen “bueno, pues te transferimos a un hospital de segundo nivel y ahí vemos qué onda ¿no?” pero el servicio básico de primer contacto, y en ese tránsito pues se les van mil casos ¿no? no están diseñados con un enfoque de derechos, no tienen procedimientos suficientemente fuertes como para asegurar que se le va a atender, se le va a garantizar, se le va a acompañar ¿no? a lo mejor es mucho rollo pero creo que ese es un tema.

Miguel: Eje 4.- Ya que te pregunté sobre el proceso político, se tendría que enmarcar este proceso, en política pública hay algunas maneras. Te preguntaría si tú crees que el cambio ha sido por la acumulación de pequeñas mejoras, modificaciones en las leyes, los programas, planes, que derivaron en un cambio mayor; o si este cambio se dio porque confluyó esta nueva imagen de NNA con un ambiente propicio político y algún actor lo empujó; o se dio porque lo impulsó algún conglomerado de organizaciones, instituciones, personajes; o, finalmente, simplemente se trajo del exterior, se copió. ¿Qué elementos señalarías para interpretar lo que sucedió en este país para generar esta política?

Malcom: Yo creo que han pasado las tres, si me preguntas en esos 20 o 30 años han sucedido esas tres cosas, yo creo que en los últimos años sí ha habido un conjunto de esfuerzos de sectores de la sociedad civil y la academia y algunos

tomadores de decisión que han hecho que esta agenda se mueva y a mí me parece que ese actuar de sectores, que supieron discutir técnicamente el problema en el marco de la primera iniciativa que planteó Peña Nieto de ley general, supieron discutirlo y dialogar con tomadores de decisión y ponerlo en el debate público, fue muy importante en la construcción de la LGDNNA me parece que ese fue el esfuerzo máximo ¿no? que ha permitido que se abra un capítulo nuevo de cómo se puede construir una política pública para la niñez mucho más sólida, con todos los retos que tiene.

Creo que a nivel internacional sí hay antes del 2014 una serie de esfuerzos de agentes externos al país, foros, el mismo comité del niño, que señalaban que pues de los últimos estados nacionales que habían tomado decisiones estructurales para responder a la suscripción del convenio, a la convención, pues era México y que allí había una deuda pública internacional que constantemente se estaba denunciando, ese esfuerzo tuvo su primer impulso de la sociedad civil desde Comexani ¿no? y era una instancia de la sociedad civil que estaba empezando a construir informes sombra, un diálogo con el comité del niño que estaba intentando presentar un estado de la niñez como para evidenciar los vacíos y que requirió la construcción o la participación de líneas de investigación, de formación de académicos, de diálogos con generaciones de políticos o tomadores de decisión que poco a poco fueron creciendo en una agenda cada vez más ciudadana y no creo que sea exclusivo del tema de la niñez sino que vino acompañado de otras agendas, derecho a la ciudad, derecho a la vivienda, derecho de los pueblos, como que un conjunto de esfuerzos o de demandas sociales en el que el tema de la niñez formó parte.

Creo que sí ha habido como una serie de acontecimientos importantes en México que ayudaron a derivar en esto, desde lo que se ha documentado de los sismos del 85 que derivaron en una agenda ciudadana, los movimientos sindicales, del campo, también alimentaron una agenda ciudadana desde otro sector, el mismo levantamiento del 94 también abrió una agenda del tema de los derechos y demandas de un sector, yo creo que el de las mujeres ese sí es fundamental ¿no? y en ese conjunto de esfuerzos de la sociedad que muchos vienen de un diálogo

internacional sí, otros vienen de movimientos sociales, otros de la sociedad civil alimentado, de sectores de la iglesia, de situaciones o anécdotas de la sociedad como el terremoto, que han sido disruptivos para lo que la sociedad necesita, no sé yo creo que ese recorrido es mucho más amplio en ese sentido pero en el caso de la agenda de niñez me parece que sí el tema del primer esfuerzo de Comexani me parece importante, la discusión del 2001 respecto a los derechos es importante y cómo modificaron la Constitución (Política) Mexicana y todos los esfuerzos que estuvieron involucrados en la construcción de la LGDNNA, son momentos muy importantes en este tema.

Miguel: Eje 4.- Vislumbras ganadores o perdedores, si alguien sale beneficiado o perjudicado con este nuevo orden en las instituciones, en el sector.

Malcom: ¿Cómo?

Miguel: Por ejemplo el nuevo rol del DIF o la configuración de las políticas con el SIPINNA.

Malcom: Fíjate, lo interesante es que creo que los sistemas DIF, a lo mejor es una opinión muy positiva, de vaso medio lleno, pero yo veo, he identificado que sí hay un proceso, o ya hay expresiones, sobre todo estatales y a nivel nacional, de un esfuerzo por reconfigurarse sin dejar de ser una institución que sea tan asistencial, creo que sí hay un esfuerzo muy importante, creo que sí hay una serie de políticos o funcionarios que les ha tocado vivir el proceso desde distintas trincheras o desde distintos roles, desde 2013-2014 a la fecha, que se han ido moviendo de funciones que han ido alimentando nuevas posibilidades respecto a los sistemas DIF, me parece que el propio UNICEF en México está como considerando la importancia de *no tirar el agua con todo y chamaco* respecto al papel que tiene como institución dentro de la sociedad mexicana pero que sí requieren un cambio de enfoque.

No es sencillo porque la política mexicana es terriblemente inercial ¿no? pero creo que sí tienen un área de oportunidad y sí hay estados de la república que la discusión en la manera que tienen que ser abordado el DIF se está poniendo

sobre la mesa, creo que ya pasó o ha pasado esa brecha en la que el sistema DIF se cierra o se cerró, de resistencia al cambio, creo que esa etapa viene a la baja y viene más bien una etapa de identificación de oportunidades, eso me parece que pasa tanto a nivel nacional como en algunos estados de la república donde ya se empieza a decir eso, como que necesitamos que la procuraduría de protección esté fuera del sistema DIF, cada vez lo veo más como un tema clave o crítico que está en la mesa de distintos sectores, más que decir “¡No! necesitamos conservar al sistema DIF” Obviamente hay estados de la república en donde es terriblemente complicado abordarlo ¿no? sobre todo si estás en un estado de la república donde el rol de primera dama es terriblemente tradicional, muy esteh muy en esos rollos que tiene el priísmo, en sus estilos de política del priísmo, ahí es bien complicado. Pero hay estados de la república mucho más pro, mucho más abiertos, los estados del norte, también donde no gobierna Morena como que están más abiertos a decir “necesitamos hacer algo nuevo, necesitamos hacer algo distinto, necesitamos demostrar que sí lo podemos hacer”, y estados de la república donde es complicado, pero como es complicado todo no nada más el tema de la niñez.

Creo que es un tema pendiente dentro de la Cámara de Diputados, dentro de la Cámara de Senadores, dentro de Segob, discutir este tema de ¿qué cambios, después de la publicación de la Ley General, son necesarios dar de manera ambiciosa para que esto se desatore? Eso es un pendiente enorme y creo que hay muchos sectores entre ellos la sociedad civil, que están como empujando para que no se les dé la vuelta, para que no se posponga.

Miguel: ¿Hacia dónde va el sector de las NNA?, ¿con qué ritmo y rumbo caminará?, ¿cómo te lo imaginas?

Malcom: A nivel federal... creo que es algo muy curioso porque nosotros todavía no sabemos ¿qué más viene con la 4T?, ¿qué nuevas reglas tendrán que plantearse? Todavía no ha sido aprobado el Plan Nacional de Desarrollo, todavía hay una discusión en la manera en la que se va a aprobar, si se toca o no se toca el anexo de ejes y acciones, digo toda esa parte está como muy difícil de leer porque todavía no está sucediendo pero si me apuras, yo creo que va a haber, a

diferencia del PRONAPINNA del sexenio pasado, van a haber un mayor número de programas sectoriales con componentes de protección a NNA más intencionado, a lo mejor no van a ser los mil cuatrocientos o los mil 117 que identificó el SIPINNA en el sexenio pasado para la construcción del PRONAPINNA, a lo mejor van a ser menos, pero creo que van a ser más sólidos y eso pues puede ser un avance, si uno lo ve como vaso medio lleno, creo que en los estados de la república que ya tuvieron un cambio de gubernatura como Baja California, como Chiapas, va a ser importante abrir el debate para que puedan avanzar más y demostrar que hay planes estatales con mayor intención, Veracruz por ejemplo sería un reto... y creo que hay más actores para poder dar la pelea presupuestal para los servicios públicos claves destinados para la protección de derechos de NNA.

Miguel: muchas gracias, ¿algo que quieras agregar, que se me haya olvidado?, sugerencias...

Malcom: No, no, hay compartes... invitas a tu defensa de tesis.

Entrevista 11

Femenino, 39 años. Socióloga. Organismo público autónomo.

Nota aclaratoria: debido a que la entrevistada estuvo previamente en organizaciones y redes mexicanas de derechos humanos se consideró pertinente dedicar un tiempo adicional a la entrevista para explorar este conocimiento útil para la reconstrucción del proceso político, también se incluye al inicio de la transcripción.

Miguel: ¿Qué hacías antes de incorporarte a la CDHDF?

Entrevistada 11: Bueno yo estaba en una organización que se llama Ririki Intervención Social, es una asociación civil que la fundadora es la actual presidenta de Comisión (de Derechos Humanos del DF), Nashieli Ramírez, y con ellos llevamos el tema de infancia pero específicamente de prevención de las violencias, y a la par de eso desde hace como cinco años soy la secretaria técnica de una red de organizaciones como el frente que se llama Alianza por los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes en México y que lo acortamos como Alianza MX, así lo acortamos, somos una red de organizaciones básicamente porque no tenemos una figura jurídica, los integrantes no dan aportaciones más bien es una red de comunicación entre organizaciones para apoyarnos cuando se han tocado temas específicos, por ejemplo la Ley (LGDNNA) nosotros estuvimos trabajando en las observaciones, nos sentamos con la Secretaría de Gobernación a trabajar punto por punto el articulado, luego estuvimos trabajando en todo el reglamento de la ley ¿no? entonces las organizaciones que incluye la Alianza son organizaciones que llevan muchos temas, todos tienen que ver directamente o indirectamente con niñas y niños, hay temas de migración, hay temas de medio ambiente, de adopción, un poco como el Frente ¿no? (pero) somos un poco más viejos.

Miguel: ¿Qué tanto más viejos?

Entrevistada 11: Como un par de años o más, porque el Frente creo que fue en 2016 que se juntan.

Miguel: yo tengo entendido que ellos se juntaron más con una cuestión temática del INSPIRE y la Alianza Global, ¿no?, brevemente, pero sí me interesa esa visión, es más si me podrías hacer esa diferencia entre REDIM, el Frente y Alianza que son como las redes más menos visibles en el tema.

Entrevistada 11: Mira REDIM es mucho más antigua que nosotros, sí tiene una figura, una personalidad jurídica, REDIM sí está constituido, sí recibe aportaciones de sus integrantes y tiene muchísimos años, muchas de las organizaciones que participan en la Alianza participaban en REDIM entonces ahí hubo un momento de quiebre interno por una cuestión creo que más política interna y muchas de esas organizaciones se salen en 2012 que hay una coyuntura importante y que es la presentación del informe de México ante el comité de los derechos del niño entonces México tenía que presentar su informe y las organizaciones, algunas organizaciones, salen de REDIM y se juntan para hacer un informe alternativo de ahí surge la Alianza MX, de estas organizaciones y como el primer documento que se genera es el informe alternativo, yo ahí todavía no estoy participando.

Miguel: creo que REDIM todavía no se percibía alineado o ¿por qué se percibía esto?

Entrevistada 11: Pues fíjate que la verdad ese chisme tan añejo no me lo sé pero creo que es un tema un poco de gobernanza, creo que no ha sido tan alterno (el cambio de liderazgo) y como que sí ha habido un tema de dinero ahí, pues ya sabes, y ellos si tienen un consejo directivo y tienen como muchos lineamientos, creo que fue un poco así.

Miguel: la gobernanza, que no ha abrazado mucho la dirigencia por ahí.

Entrevistada 11: Ajá, creo que por ahí va, la cuestión es que de ahí surge la Alianza en el 2012, te digo se fueron a presentar a algunas de las integrantes a Ginebra, el informe alternativo lo presentaron frente al comité y ya, a partir de ahí se forman pero con otra lógica, con esta lógica de horizontalidad, no hay cuotas,

no hay un secretario, presidente, si no nada más un apoyo que es una Secretaría Técnica que a partir del 2015 la llevo yo.

Entonces más bien es así la lógica de verlo para que no haya después estos temas, entonces, ¿qué es lo que yo hago?, pues coordinar y operar, por ejemplo me hablan: oye, necesito que me consigas una organización para hacerle una entrevista en canal once, tenemos buena comunicación con medios entonces me hablan, sobre migración y entonces dentro de los integrantes de la Alianza, está Sin Fronteras –por ejemplo– que sin Fronteras es una organización de migración que lleva temas de niñas y niños. Entonces yo hago como esos nexos, me buscan a mí, yo voy coordinando con las organizaciones y te digo cuando ha habido trabajo duro ha sido cuando nos buscan para “queremos revisar con ustedes”, o sea Secretaría de Gobernación se acerca y me llama y me dice “queremos hablar con la Alianza, queremos escuchar sus propuestas sobre el proyecto de ley”, entonces se circuló el proyecto de ley, hicimos mesas de trabajo al interior de la Alianza, cada una con su tema estuvo haciendo aportaciones, luego nos sentamos con Secretaría de Gobernación, estuvimos discutiendo artículo por artículo de ese proceso vino el reglamento

Igual yo aprendí mucho de que no todo se puede en esta vida y Secretaría de Gobernación es muy clara de, eso no va a pasar, o sea aprendí mucho pero ese fue como el trabajo duro, ahorita por ejemplo, lo que estamos haciendo en este momento es que la Alianza pertenece a la red latinoamericana y caribeña por los derechos de los NNA, La REDLAMYC, y con ellos tenemos un proyecto de fortalecimiento de coaliciones, entonces ahorita lo que estamos haciendo es arrancar un proyecto entre las organizaciones para fortalecer, ver los FODA de cada organización, hacer un pequeño diagnostico como fortalecimiento al interior de las organizaciones, eso es lo que nosotros en este momento estamos llevando.

El caso del Frente es que en estas charlas que teníamos, sobre todo con Relaciones Exteriores, el tema del seguimiento a las recomendaciones del Comité, se hicieron mesas de trabajo, ¿qué fue lo que pasó?, que llegamos a esas mesas de trabajo y ya habían trabajado, entonces lo único que íbamos a hacer es firmar

un documento que la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) ya había elaborado y teníamos un montón de temas que atender y eran aproximadamente 15 minutos por mesa y más o menos unas 10 organizaciones en cada mesa. O sea, a todos nos quedó clarísimo que lo único que estaban haciendo era legitimar un proceso que ellos ya habían elaborado, el tema es que ahí específicamente Alfonso Poairé, JUCONI, -digamos- como que sí empezaron a liderar antes de la Alianza (MX) y antes de la Alianza Global y antes del INSPIRE y todo esto, fue ese momento -sí, debe haber sido 2016, yo creo- y en esa reunión ellos emiten un pronunciamiento donde nos piden a las organizaciones que nos sumemos, muchas organizaciones nos sumamos en ese momento y firmamos ese documento para expresar que no estábamos de acuerdo en lo que estaba haciendo Relaciones Exteriores, que no estábamos haciendo mesas de trabajo, básicamente de verdad eran los temas, "esto tienen que discutir porque es lo que ya está en el documento", no era la construcción de nada era nada más "estoy de acuerdo, no estoy de acuerdo", entonces de ahí surge el frente como un primer momento de enojo pero que supieron capitalizar muy bien.

Sí, yo creo que específicamente Alfonso y de los que puedo ubicar como originarios pues es quizá REHILETE, Mónica Herrería, *PONI*, World Vision, pero sí estaba como muy liderado por Save The Children (STC), nosotros nos sumamos como Alianza (MX) no como organizaciones y hay varias organizaciones de la Alianza (MX) que también pertenecen, por ejemplo, Pro Niños con Laura Alvarado, me parece que también está Infancia Común (AC), aunque luego no entiendo pero sí también está y, después de eso viene el tema de la Alianza Global y ahí fue donde hubo un quiebre creo dentro del Frente porque los que sucedió desde la lectura de organizaciones pequeñas es que las tres organizaciones más grandes a nivel mundial que son CHILFUND, SAVE THE CHILDREN Y WORLD VISION están liderando la Alianza Global, hicieron un poco lo que hace REDIM, utilizar el respaldo legítimo de un montón de organizaciones pequeñas para posicionar un tema pero hubo mucha molestia y en ese momento muchas organizaciones salieron del Frente, por ejemplo en el caso de nosotros, nosotros nos retiramos, no es que nos hayamos salido pero ya no somos tan activos.

Miguel: ¿Cuándo fue? dime.

Entrevistada 11: La presentación de la Alianza Global porque quien la presentó fueron ellas tres.

Miguel: Yo por eso me quede con la idea de que ellos se habían aliado para ese fin.

Entrevistada 11: No, el frente ya venía, eso fue como un poco el enojo digo, Alfonso jamás lo va a reconocer yo se lo he dicho así en su cara, me llevo mucho con él y lo quiero muchísimo pero entiendo que es una organización muy grande. Y ¿qué pasa? que al final cuando tú tienes una red eso a nosotros nos queda muy claro en la Alianza (MX), lo importante es que posiciones a las organizaciones por eso nosotros no cobramos, por eso nosotros no..., porque para eso es una Red, para que ayudes tú grandota, ayudes a la chiquita pero si tú grandota no dejas que presente un tema la chiquita, que fue parte de lo que sucedió en la presentación de la Alianza Global, que hay organizaciones que llevan específicamente el tema de violencia, estoy pensando en una que se llama corresponsabilidad mexicana, es una organización con base en Oaxaca, en Hidalgo y en la CDMX lleva temas de violencia específicamente y no le permitieron presentar tema en la Alianza, es una organización chiquita pero que tiene un montón de trabajo de base y tiene un montón de sistematización y la directora además es consultora, la invitan y tal, pero ya al momento de la organización quienes presentaron fueron sólo ellos tres, entonces un poco ahí como que se rompió este nexo. Creo que Alfonso agarró la onda muy bien porque los trabajos que han venido posteriores en el Frente sí son más puntuales, ya no son enmarcados nada más en la Alianza Global sino también ya un poco más de reflexión al interior y a las problemáticas nacionales, creo que eso es benéfico pero sí es algo que yo veo muy mal, quiero muchísimo a Tonatiuh a Gil de CHILD FUND, todos, pero el tema no es con ellos como personas, sí es un tema institucional porque al final quienes están hablando de esa problemática siguen siendo las tres grandes, no las organizaciones de base que trabajan todos los días con las violencias.

Miguel: oye y porque no hay, bueno veo que está REDLAMYC, es como latinoamericana, hay una que es como caribeña ¿no?, porqué hay unas redes que son externas a la organización pues del país, yo supongo que esta de la REDLAMYC se está organizando desde aquí, ¿no?

Entrevistada 11: No, la REDLAMYC es una red de redes entonces en el caso de la REDLAMYC de México como representantes de México estamos REDIM y Alianza (MX) pero, por ejemplo, en Argentina son 4 o 5, somos 26 coaliciones que ahí conformamos.

Miguel: ¿y qué funciones ahí?, ¿qué hacen?

Entrevistada 11: Está muy padre la verdad la iniciativa porque es empujar a nivel regional. Entonces por ejemplo, ¿recuerdas el incendio en la casa hogar en Guatemala?, donde murieron unas niñas porque las encerraron y no les permitieron la salida y después se descubrió que las niñas iniciaron el incendio por un tema de abuso sexual, (pues) el posicionamiento fue a nivel regional, todos nos sumamos, las 26 coaliciones nos sumamos en redes sociales, a nivel internacional, mandamos cartas firmadas, cada país mandó cartas firmadas a la embajada de su país, bueno, de Guatemala en México por ejemplo.

O sea como empujar, empujar, empujar a nivel regional. Entonces tienes poder mucho más fuerte que si te quedas nada más en lo local, entonces eso es lo que hace, cruza saberes, entonces -por decirte- en el caso de la Alianza (MX) hay una organización que lleva el tema de migración y trata, obviamente está el triángulo de migración, entonces a través de la REDLAMYC, el hecho de que la Alianza (MX) pertenezca a REDLAMYC, se le contactó a esta organización para que se pusiera en contacto con otras organizaciones, una en Honduras, una en Guatemala y otra en el Salvador cubriendo el triángulo y entonces tienen un proyecto regional sobre migración y trata, esas cosas son las que se facilitan a través de estas redes porque la comunicación es mucho más directa. O sea yo hice la propuesta “tengo una organización que quiere” y me contestan de Guatemala “oye nosotros llevamos ese tema, nos gustaría”... y se está cruzando esa información y pues ya creo que ya acabó el proyecto hicieron cosas como

muy padres, se hicieron presentaciones, pero eso es lo que permite a nivel regional..., y además también como es a nivel regional (de) todo Latinoamérica, tiene una presencia mucho más importante en el Comité por ejemplo.

Miguel: Entonces, ¿cuál es el tema para que no se haga un gran frente?, REDIM, Alianza MX, el Frente, ¿por qué no se hace un gran frente?

Entrevistada 11: Yo creo que el Frente necesita institucionalizarse y no le quieren entrar, porque no hay otra forma, el nivel de acción que tiene la Alianza es mucho menor y es muy interno pero ese es nuestro objetivo o sea nuestro objetivo no es como acercar sino más bien es comunicarnos o sea entre una organización que tenemos en Ciudad Juárez y que ahorita tiene ya un proyecto con una organización de Michoacán por ejemplo esas cosas son las que a nosotros nos interesan, empezar a comunicar, yo creo que el Frente necesita institucionalizarse pero para eso ahí sí creo que el 60% de los que integran el frente pertenecen a REDIM, traen muy malas experiencias de REDIM no todos, pero algunos de ellos no han salido muy bien de REDIM entonces le tienen mucho miedo a institucionalizarse como ADIVAC, como REHILETE, como la misma Pro Niños.

Miguel: Unas que las expulsaron, ¿verdad?

Entrevistada 11: A COPOME, a Gabriel Rojas que es de Étnica. JUCONI ahorita funge como directora, no sé bien cuál es la estructura de REDIM pero también pertenece al Frente, pero también es complicado pero yo creo..., entonces, también entiendo cuando Alfonso me dice: "todavía no", sí lo entiendo, pero yo creo que para que pudiera fungir como una gran red de organizaciones nacionales dedicadas a la defensa de los derechos de las NNA sí tiene que institucionalizarse porque -o sea- yo lo veo en la Alianza, como no están ni siquiera los objetivos planteados pues a mí no me preocupa pero sí creo que hay muchas cosas en las que no podemos incidir porque nos falta esa parte institucional. Es decir, nosotros no podemos recibir dinero de nadie, no podemos impulsar un proyecto, podemos hacerlo a través de una de las organizaciones integrantes pero no como Alianza, no podemos sacar, por ejemplo para nosotros es muy complicado sacar una publicación, lo tenemos que hacer a partir del trabajo voluntario de nuestras

organizaciones, lo cual también es complicado pues son organizaciones que tienen mucho trabajo.

Por ejemplo REDIM presenta en estos días o la siguiente semana, no estoy segura “La Infancia Cuenta” que es su publicación anual y que está muy chida pero que hacen ellos, ellos sí tienen dinero y que ellos sí pueden además conseguir recursos de otros lados, entonces yo creo que el Frente con todas las experiencias, porque el Frente tiene más organizaciones hasta donde me quedé, tiene más organizaciones que REDIM, como 20 o 30 más y eso es bien interesante. Ahora, no todas son activas, no todas están pero con una institucionalidad se podría contratar a alguien que este encargado específicamente de visitar cada una de las organizaciones, ver sus trabajos, recoger sus sistematizaciones, compartir las metodologías ¿sabes?, eso es un trabajo de red o sea yo lo puedo hacer porque somos menos y aun así no todas las organizaciones que pertenecen a la Alianza (MX) pues están en activo ¿no?, no todas, pero por ejemplo sí la mayoría, sí nos comparten, sí sistematizan, entonces nos comparten “tengo esta nueva metodología” y estas cosas fortalecen a las organizaciones y a esta red, pero para eso –digamos- nosotros lo hacemos porque las organizaciones me lo dan pero las que no me lo dan pues se va como perdiendo un poco en el camino.

¿Qué pasa con el Frente? pues que son un montón, pero de ese montón -yo he ido a las reuniones- y no van yo creo que ni el 5%, yo quiero mucho a Alfonso, estamos en otras redes y el tema es..., yo se los dije hace mucho tiempo, antes estaba apoyando en la Secretaría Técnica una chava que se llama María y es una chava que le pagaba STC pero pues esa lana se acabó y yo en ese momento dije: no podemos dejarla ir porque es una chava que... María era una persona que nos jalaba a todos, que estaba siempre enviando, que estaba siempre muy pendiente porque esa era su chamba para eso le pagaban (pero) cuando lo haces de manera voluntaria pues es el tiempo que te sobre, no funciona así, no puede funcionar así.

Entonces, yo creo que sería importante institucionalizar, sí, en algún momento se habló de cuotas diferenciadas porque ahí sí que me perdonen pero no es lo mismo World Vision que Ririki, que es una organización pequeña, que tienen mucha presencia, que ha sido y será un parteaguas en primera infancia sí, pero eso sí no puede pagar lo mismo que World Vision entonces un tema de cuotas diferenciadas es importante y que cada uno le pudiera entrar con una anualidad y que se pudiera de esa lana cosas bien específicas como una página electrónica y con una secretaría técnica porque si no, no es tan relevante.

Algo que funcionó muy bien cuando recién se fundó el Frente es que compartimos la mesa del SIPINNA, en el SIPIINNA nacional estaban integradas las organizaciones que estaban integrando (sic) el Sistema, REDIM, Alianza (MX) y STC (Frente), estuvimos en la instalación, en las reuniones, entonces eso es importante porque somos quizá las tres de infancia, puro infancia, porque tampoco es que sean bastantes organizaciones, si te fijas al final somos como las mismas, pero es importante porque son espacios de toma de decisión importantes, yo creo que la única manera de que la voz del frente se escuchara de manera más contundente sí sería institucionalizar.

Miguel: Eje 1.- ¿Qué características tienen las NNA, cómo los ves, cómo los ve la sociedad y cómo los ve tu institución?

Entrevistada 11: Pues yo los veo como un sentido amplio de ciudadanía social y sujetos de derecho, eso es algo que está como ahorita en el ambiente y me encanta porque es algo como bien sociológico. La ciudadanía no es a partir de que cumples 18 años ni que tienes el derecho de votar, es a partir de que eres un ciudadano que participa, si nosotros entendemos eso, la participación infantil, nos estaría rigiendo, ¿cuál es el tema?

Y ahí entro a la segunda pregunta, yo los veo así pero la realidad socialmente por lo menos en México seguimos viéndolo de manera tutelar si hay un tema de..., lo voy a decir de manera coloquial “pues es mi hijo y si quiero me lo como”, cuando estas ordenando tu vida cotidiana a partir de “es mi hijo y si quiero me lo como”, toda clase de decisiones, cualquier otra política alrededor queda nulificada porque

yo decido sobre mi hijo. Entonces, hay un tema social de tutelaridad y de no reconocer que son sujetos de derechos y que tampoco reconocer que tienen derecho de participar y que la participación no es que vayan a contestar una encuesta, sino participen en la vida cotidiana tomando decisiones cotidianas.

Y ahí entro a la siguiente, a mí me dolió mucho que nos echaran abajo esta constitución de la CDMX, que es una constitución de vanguardia, sí, que está muy chida la carta de derechos pero la echaron abajo por un tema político y por un tema de visión, toda la identidad de género de niñas y niños, no quisimos entrarle a discutir, no voy a tomar una postura de decir “yo creo que sí o yo creo que no”, pero sí tenemos que entrar a discutir de manera seria y científica la identidad de género de niños y niñas, porque la evidencia científica ahí está pero si no tomamos en cuenta lo que están diciendo esos niñas y niños y no se identifican con su género pues entonces el discurso de derechos humanos queda en eso, en otro discurso, porque yo no tengo problemas con mi identidad de género entonces yo no puedo hablar de lo que es una problemática de identidad de género, entonces necesito preguntarle a quien sí la tiene, en este caso niñas y niños, hay evidencia de que los están manifestando, en otros países esto ya no es discusión pero en la constitución -por ponerte un ejemplo-, no pasó, muchas de las organizaciones sobre todo feministas de nuevo, no de infancia y de la diversidad sexual estaban tratando de impulsar el derecho a la identidad en niñas y niños porque efectivamente a partir de los 16 años, con el tema de la emancipación, los adolescentes o las adolescentes pueden optar por hacer un juicio horrible, burocrático y tal y pueden cambiar su identidad de género pero antes de los 16 años no se puede. Y yo no digo quiero que pueda, quiero que lo discutamos y quiero que lo discutamos a partir de invitar a niños y niñas que están viviendo eso, porque si nos sentamos a los que no tengamos problemas con la identidad, adultos a decidir sobre los niños me parece que estamos cayendo en el mismo error y así se ordena todo.

Esa visión, es lo que está ordenando toda la política pública, yo sé lo que el otro necesita. No, yo no sé lo que el otro necesita, entonces, ese es un principio básico de derechos por eso es que por ejemplo, con la encuesta infantil y juvenil del INE,

es una encuesta de percepción pero vale mucho la pena, su muestra es pequeña, digamos que no podríamos pensar para generar una política pública nacional así como científicos sociales lo podemos saber, porque es una muestra pequeña, pero creo que sí te puede dar pistas de qué están pensando los niños. Por ejemplo, algo revelador es que la mayoría siente la casa como el lugar seguro pero la mayoría manifiesta que el maltrato lo recibe en casa y el tercer elemento - que ese sí no estaba ni aparecía en otras encuestas- es que están recibiendo maltrato por sus hermanos mayores y entonces -ayer por ejemplo- la presidenta decía algo que me pareció muy brillante que es, “¿qué es pensar con perspectiva de derechos?”, si yo digo “ los hermanos mayores están maltratando a los menores” entonces vamos a criminalizar a los adolescentes, pensar desde la perspectiva de derechos es preguntarnos ¿por qué los adolescentes están a cargo de los niños?, un adolescente no debería estar a cargo de un niño, las y los hermanos mayores no tienen por qué cuidar a los niños a los menores no tienen por qué hacerlo, lo están haciendo.

Entonces, una política con perspectiva de derechos y pensando en el interés superior de la infancia sería preguntarnos ¿por qué están ellos a cargo de los hermanos menores?, es otra forma de construir en lugar de ver la salida fácil..., me voy, y no me importa que no sea confidencial, me voy al tema de las instancias infantiles y no importa que ahora ya se fue pa´ tras y que la nacional (la CNDH) ya sacó una recomendación, a mí lo que me impactó más, es la forma de construir política pública, las instancias infantiles tienen o se descubrió que tienen un montón de irregularidades, pero al quitarlas no estás pensando de manera transversal con los ejes de atención prioritaria que ¿cuáles son?, nos dice cualquier documento de derechos humanos, te dice “los grupos de atención prioritaria son mujeres, niñas y niños, personas con discapacidad, adultos mayores”.

Yo, por ejemplo, en Ririki hicimos un proyecto en Ciudad Juárez con personas en maquiladoras, ¿qué pasaba ahí?, nuestro proyecto era sobre primera infancia, resulta que las mamás son mujeres que han migrado del sur, no tienen redes familiares en el norte. Resulta que la mayoría, el camión pasa a las 4:30 am para

llevarlas a las maquilas y los niños se quedan solos en la calle, los mayorcitos cuidan a los chiquitos así sean bebés, en la calle, parte del proyecto que hizo Ririki -con el proyecto en Ciudad Juárez- fue la construcción de instancias infantiles y además con una visión de derechos integrando a los adolescentes para que, en lugar que estuvieran delinquiendo, empezaran a darles talleres a los niños.

Entonces –por ejemplo– unos chavos que les gustaba grafitear los incluimos para que les enseñaran a grafitear a los pequeños, en una pared específica, o sea un efecto súper bonito, claro nuestro alcance es de un tamaño pequeño, se pusieron 4, tampoco es que se hubiera resuelto el problema en Ciudad Juárez, pero con todo esto de las instancias infantiles me habla una de las directoras de las instancias infantiles y me dice “vamos a cerrar” y cerraron porque no tenemos dinero y porque de nuevo, al no pensar de manera integral, ni entendiendo lo que es el interés superior del niño, ni están pensando que son mamás (que) ni tienen redes familiares, eso de la abuela ahí no aplica porque no hay abuela -uno-, -dos- obviamente no tienen dinero porque si lo tuvieran no estarían trabajando en una maquila, entonces no pueden dar una cuota mayor a la instancia infantil para que...

Entonces la instancia va a cerrar porque no hay recursos, entonces los niños van a estar de nuevo en la calle, entonces algo tan pequeñito como “se acabaron las instancias infantiles” tiene un impacto porque ahí piensa en estrés, en un montón de cosas y que todo hacen menos prevenir las violencias, eso es no hacer una política pública con perspectiva de derechos, el que no puedas o no quieras hacer esos cruces, no sé cuál de las dos sea, yo quisiera que fuera un tema de capacidad no de maldad, pero el impacto es terrible y el decir que las abuelas deben de cuidar a los niños de nuevo, es un tema que esta discusión en otros países, ya no se tiene, por obligación deben ir a la escuela porque lo que les des en casa no es lo mejor necesariamente o lo suficiente necesariamente, por ahí hay un tema de romantización de esta familia tradicional que además ya no existe.

El empobrecimiento de esta población hace que las abuelas estén trabajando, entonces no sé cómo están construyendo la política pública en resumidas cuentas

pero sí creo que quizás se avanzó pero avanzamos un poquito en el sexenio anterior, sí creo que se avanzó un poquito en la visión (de NNA), pero ahorita creo que dimos 4 pasos para atrás, yo no veo que se esté construyendo con una perspectiva de derechos de infancia

Miguel: Eje 1.- Tú crees que con los niños coincide la imagen, la representación social que tienen de ellos mismos con la imagen que se maneja en la nueva política pública ¿ellos sí se perciben así mismos como sujetos sociales, políticos, transformadores de su entorno, asociativos, propositivos?, ¿ellos sí se conciben de esa manera o nosotros estamos con una visión muy progresista pero de cierta manera adultocéntrica al fin y al cabo?

Entrevistada 11: Por supuesto que tenemos una visión adultocéntrica al fin y al cabo, no sé si la palabra sea percepción, yo que trabajo directamente con niños y niñas en espacios de participación (te digo) claro que sí. O sea, algo pasa en el camino que nos echa a perder, niños y niñas saben qué, cómo y cuándo lo quieren, lo que pasa es que nadie los escucha y así crecemos hasta llegar a estas alturas, luego tienes que ir a terapia porque nadie te permitió tomar decisiones, pero en el sentido más puro, filosófico, por supuesto que sí.

Es impactante trabajar con primera infancia y un bebé de un año sabe perfectamente lo que quiere, cuándo y dónde lo quiere, por eso llora, por eso grita o sea está pidiendo algo, que nosotros no tengamos ni la más mínima intención de hacerle caso es otra cosa, y claro que tiene que ver con una visión adultocéntrica porque “tú no sabes lo que quieres, tú estás llorando porque eres una mala persona, porque eres un niño latoso, porque eres un engendro, porque yo sé lo que estas necesitando en este momento” y después cuando creces y dices porqué existen estas relaciones tan tóxicas entre hombres y mujeres y porqué las mujeres no pueden salir de los círculos de violencia, porqué hay alguien que sabe lo que ellas quieren, pero no es así.

Pero yo no tengo duda que los niños sí se perciben a sí mismos así. Ahora lo que yo no creo es que estemos trabajando para fomentar y no aplacar, nulificar esa

percepción. O sea, piensa en el último evento que tuvo -no me acuerdo si fue del niño o la niña- pero que sale Andrés Manuel con una bola de niños en la mañanera durmiendo. A ver, todo mal, eso no es un ejercicio de participación, me *vale un pepino* que el señor tenga ganas de levantarse a las 7:00 a.m., a los niños no. Entonces el señor tiene que hacer un esfuerzo por ir a los lugares donde están ellos, si lo que quieres es hablar con ellos pero no los puedes llevar a la Cámara de Diputados, no los puedes llevar a un evento de tres horas donde unos señores de traje hablan cosas que ni siquiera ellos entienden.

Porque esa también es otra, o sea estas cosas de los parlamentos infantiles ni los diputados saben lo que dicen los niños, lo perciben, no están hablando con sinceridad, ellos lo perciben, saben que este *güey* está diciendo no sé qué, “no me representa, no está hablando de mi realidad” entonces mientras nosotros no cambiamos eso y no nos quitamos la flojera de ir a los espacios.

Por ejemplo en un taller que les daba a funcionarios del SIPINNA de las alcaldías les decía, “haber punto numero uno: hacer sentadillas todos los días, todos los días hagan 5 sentadillas por lo menos, fortalezcan sus rodillas”. Me veían así como “y eso ¿para qué?”, pues si tú a un niño no le hablas como su par entonces no tienes perspectiva de derechos porque si yo te voy hablar de arriba abajo sigo siendo superior a ti si yo quiero hablar contigo te tengo que mirar a los ojos, como par, porque te estoy dando un valor de que lo que dices va a ser escuchado, si lo ves de arriba no tiene ningún sentido, y eso además aplica para las personas con discapacidad. Uno siempre tiene que bajarse pero si no lo entendemos y pretendemos que sean ellos los que se adecuen a nuestro mundo porque nosotros sabemos qué necesitan.

O sea, trabajar con primera infancia es clave para ver que aquí es donde todo comienza a echarse a perder, por eso los psicólogos tienen tanto trabajo últimamente, porque desde ahí cuando la mamá dice “no, no tiene frio” , ¿cómo sabes?, ¿cómo sabes que no tiene frio, hambre?, ¿cómo sabes que no se hartó?, ¿cómo lo sabes?, yo no puedo saber lo que tú estas sintiendo, si ahorita a ti te duele la panza y no me lo estás diciendo yo no voy a tener idea, no lo sé y no

puedo decir, no, a Miguel ahorita no le duele la panza, porque no lo sé, es básico. De ahí crecen y, gracias, aquí estamos adultos echados a perder porque hubo un momento que te dijeron “tú no sabes, tú no sabes lo que quieres, no sabes lo que necesitas” pero en cuanto cruzas los trece años ya tienes que saber todo lo que tienen que pasar el resto de tu vida y entonces ahí empiezas a cruzar datos y dices “el suicidio está bajando, se están registrando niños y niñas de 10,11 o 12 años con intento de suicidio o homicidios consumados” porque el nivel de exigencia que se les está haciendo a los adolescentes cuando desde chiquitos les has dicho que no sabes, “tú no sabes, tú no sabes, tú no sabes” y un buen día amaneces y “no vas hacer nada de tu vida, eres un NINI, no sirves para nada” pero desde que nació le dijiste que no servía para nada.

No hay una responsabilidad de cómo educamos, no hay una responsabilidad de que esa persona que está afuera de mí, no, “es mi hijo y no me lo como, estoy formando un ciudadano” pero así fuimos también nosotros educados, o sea siempre he pensado que la estupidez..., o sea amo mucho la sociología, pero muchos compañeros se echaron para atrás en el camino porque es una estupidez que a los 18 años sepas..., o sea no sabes ni cómo te llamas ¿sabes?, ¿cómo decidir algo tan importante como a qué me voy a dedicar el resto de mi vida?, es difícil porque además nunca te han dejado tomar decisiones.

O sea, las niñas tienen que ir al ballet porque, pues porque sí y los niños tienen que ir al taekwondo porque son niños, porque es obvio y ahí cruzas estereotipos de género, cruzas un montón de cosas que..., no estamos preguntando, por eso es importante que en cualquier política pública, lo que sea, el tema que estemos tratando se le pregunte al interesado, la política pública es para alguien, tengo que preguntar que necesitas pero con el tema de los niños es mucho más complicado porque hay una visión adultocéntrica que “yo sí sé y él no”.

Entonces, ayer vino un diputado del congreso local, o sea yo le quería pegar porque decía “la encuesta infantil”, que además se hizo específicamente para la percepción de las violencias, tu tema, cuando te digo “violencia sin percepción” y te digo la palabra “valores” a ti como científico social se te paran los pelos, no

tiene nada que ver los valores con la percepción de las violencias, nada, cuando tú estás hablando de valores ahí ya estás hablando de otra cosa que ¡quién sabe que es!, depende de donde estés, depende de qué posición económico cultural tengas. O sea, los valores es así, lo que son valores para mí no necesariamente son valores para ti, estamos hablando de un tema de valores, el hombre toda su participación estuvo diciendo “la importancia de conocer los valores de los niños”, ¿cuáles son los valores de los niños?, porque si un niño ha nacido y crecido en un familia de secuestradores y su casa es una casa de seguridad, ¿el valor del niño es asesinar?, y eso, ¿está bien o está mal?, ¿sabes?, porque cuando estás en terrenos valorativos, o sea eso no puede ser una categoría de análisis, y si eres diputado ponte a leer porque esos tomadores de decisiones no nos sirven en lo absoluto porque no están viendo con perspectiva de nada y ejes transversales lo que están decidiendo, eso es muy preocupante, pero con los niños yo no tengo ninguna duda somos nosotros los que estamos jodidos, que fuimos niños y nos jodieron ese es el tema

En algún momento, si te pones a pensar, ya me acordé el día exacto en el que dije “yo no sé qué ponerme en una fiesta”, ¿quién te dijo que tenías que usar camisa?, hubo alguien que te lo dijo, quizá no fue tu decisión tan libre porque mamá sabe cómo y no quiero que odiemos a nuestras madres pero quiero que como madres, o sea yo no soy mamá pero quiero que las madres se pongan a pensar un poco en que no es una chamba de... no sé qué piensen eso me lo pregunto a veces, o sea no ven la responsabilidad tan cabrona que tienen.

Miguel: Eje 1.- ¿Cómo están los derechos humanos en general en México y en particular de las NNA? y ¿este enfoque (de los derechos) sí está subido en la política pública para atender el estado de los derechos humanos, dar su garantía?

Entrevistada 11: O sea no, nada, cero, no, o sea nada. Si uno entiende que los derechos humanos son universales, inalienables, interdependientes, indivisibles, progresivos, pus no se cumplen nada. A mí me encanta el de indivisibles porque este país funciona justo en lo contrario “te voy a garantizar un derecho violándote

todos los demás” entonces no estoy garantizándote nada. O sea, no hay políticas integrales con perspectiva de derechos humanos, por ejemplo, te pongo el ejemplo del trabajo infantil que es un tema que nosotros hemos trabajado mucho. De entrada, este sexenio no hay una sola mención en el plan de desarrollo sobre trabajo infantil, una sola mención no hay, y es un tema muy fuerte pero además que está en crecimiento entre el tema migratorio porque las familias de aquí que llegan, bueno no con las caravanas si no los que vienen solos, que vienen por familias, o niñas y niños que vienen no acompañados pues en ese tránsito trabajan, trabajan en el campo, las ciudades, pero además tienes temas de trata y explotación laboral de niñas y niños. Tienes a las niñas de que todas las mujeres hacen el bien porque son buenas personas y se traen una niña de Oaxaca para que trabaje en su casa en empleo doméstico, eso es explotación, una niña de 16 años por ley tendría que trabajar no un máximo de 6 horas, ir a la escuela, tener una jornada, no puede trabajar sábados y domingos y por supuesto que ninguna de estas niñas que trabajan en casa como empleadas domésticas..., no tienen jornada, no tienen seguridad social, no tienen nada, pero la disculpa del adulto es “peor estaría en la sierra, en su pueblo ya la hubieran vendido o la hubieran o cambiado por una caguama” es real.

Por lo tanto, una política pública tendrá que atender todo eso, pero si ni siquiera la mencionas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) porque la única manera de que el trabajo infantil termine es garantizando que los papás tienen empleos dignos y un tema de cultura, porque también hay un mito ahí donde se dice “yo empecé a trabajar bien joven, entonces soy una mejor persona”, no es cierto pero bueno, ese es un tema cultural que nos va a costar más trabajo quitar, pero bueno..., pero por lo menos, aquí afuera no sé si te fijaste, aquí afuerita hay una mujer que tiene ocho niños, ocho, que los niños venden dulces, la mujer no habla español y una de sus niñas tiene una discapacidad intelectual, que la mujer no se ha dado cuenta que tiene una discapacidad intelectual, ya aquí fue un traductor y empezó hablar con ella pero eso no es chamba de la Comisión (CDHDF), es chamba de la gente -acá porque es humana lo está haciendo pero ese no es trabajo de la Comisión-, nosotros no hacemos políticas publicas pero que haces

con esa mujer ¿le vas a dar dinero?, pa' que, si no tiene donde vivir, si no tiene seguridad social, si la mujer no habla ni español. O sea, es una problemática y sólo te estoy poniendo un ejemplo chiquitito, dices "la mujer es una criminal porque está poniendo a sus niños a trabajar en lugar de enviarlos a la escuela", pus no, no la puedo criminalizar.

Entonces, la política pública no tiene perspectiva de derechos ni tampoco creo que tenga ganas de tenerlos. O sea, a mí sí me preocupa mucho, si revisas bien el PND, las únicas menciones que hacen a la infancia son en becas no hay una política integral, ¿dónde está la participación infantil? por ejemplo, cosa que sí tenía el PND anterior, que no lo logró, que tuvo muchos huecos, muchas malas cosas, pero estaba mencionado, acá ni siquiera esta mencionado, entonces no sé qué está peor.

Miguel: Eje 2.- Hay gente que escribe, alguna muy reconocida, que afirma que la violencia no es una realidad objetiva sino que precisamente se construye en ciertos contextos, culturas, ¿tú consideras que esto es así? Obviamente todas las preguntas (que te hago) son, si no ¿cómo y por qué?, igual con el concepto de vulnerabilidad ¿cómo lo ves? Y, finalmente, ¿cómo ves la violación a los derechos humanos? porque a veces parece como que estas tres cosas van de la mano (violencia, vulnerabilidad y DDHH), más cuando la violación de los derechos humanos se mira desde el punto sistémico o estructural parece que estas violaciones están muy ligadas a la vulnerabilidad, ¿qué opinas?

Entrevistada 11:¡Que cañón!, fíjate que no, es que yo de entrada, mi parte sociológica, porque aquí no tiene que ver con mi parte de defensora de derechos humanos, me voy a quedar con mi parte de sociología. No, yo, los valores, no, no, prácticas culturales, pero no es lo mismo que valores, prácticas culturales sí te lo podría creer, yo así como me pones el escenario empezaría con el tema de la vulnerabilidad porque efectivamente hace tiempo se hablaba mucho de los grupos vulnerables.

Una perspectiva de los derechos humanos te hace analizar el fenómeno de otro punto de vista, cuando tú dices que una población es vulnerable es porque así es, así nació y así va a ser, es vulnerable, cuando tú dices no, este grupo poblacional necesita una atención prioritaria, ya estamos hablando de otra cosa porque no es que ellos sean vulnerables, es que nosotros los hacemos vulnerables y entonces la lógica cambia.

Te voy a poner un ejemplo bien padre que discutía con una amiga hace unos días, el tema de la discapacidad, porque son personas con discapacidad y no personas discapacitadas, porque es un tema de enfoque de derechos humanos, cuando tú dices que una persona vive con una discapacidad estás hablando efectivamente que tiene una discapacidad, puede ser motriz, intelectual pero el entorno la está discapacitando no ella, es el entorno porque, y lo comentábamos aquí, porque tú ves aquí que dice, como nosotros ahorita, ¿no?, no quisimos estar adentro, quisimos salirnos porque podemos bajar un escalón, si estuviéramos en una silla de ruedas lo podríamos hacer pero nos iba a costar un poquito de trabajo porque no hay una rampa, ¡en la Comisión de Derechos Humanos no hay una rampa para acceder a esta área! entonces la discusión es “no te estoy negando el servicio, puedes hacerlo ahí”, pero “sí me estas negando el acceso a que decida si quiero estar aquí o quiero estar allá, ya me lo estás negando con eso”.

Por eso es un grupo de atención prioritaria, nosotros tenemos que garantizar esos derechos como estado, como funcionarios y funcionarias públicos tenemos que garantizar que tenga acceso a todo, esa es nuestra labor *romantiquísima*. En ese sentido, si nosotros empezamos a ver que no son vulnerables sino que son grupos de atención prioritaria podemos construir una política pública integral tomando en cuenta todas las desigualdades estructurales e históricas que las convierte en un grupo de atención prioritario pero no son ellos es decir, los indígenas son un grupo de personas prioritario pero no es un grupo vulnerable ¿por qué?, porqué serían..., ahí tienes a Mardonio Carballo es uno de los redactores de la Constitución, ¿qué tiene de vulnerable?, pero le ha costado un chorro de trabajo porque discriminamos, violentamos y vulneramos sus derechos en el terreno de las violencias es eso, son desigualdades estructurales.

Por ejemplo, te acuerdas del caso del niño en Chihuahua que jugando secuestra y asesina a su prima de 6 años, me parece. Está jugando, él tiene creo que 12 y su prima como 6 y la secuestra y la mata, es horrible, es un caso espantoso, pero el niño es un grupo de atención prioritaria, el niño es la víctima no es victimario, porque estructuralmente todo a su alrededor todo es violento, hay pobreza, hay ignorancia, hay desigualdad, seguramente violencia de género, resulta que su tío era secuestrador y en su casa se dedicaban a..., o sea, la respuesta fácil a eso criminalizar al niño, nacionalmente hasta se hizo una petición en Change (.org) - que no sé cómo Change permite eso- para que se enjuiciara al niño como adulto, afortunadamente las leyes mexicanas lo prohíben y la idea es que se le de atención integral, yo no he seguido el caso pero dudo mucho que le estamos dando..., pero valla esa es la salida fácil a la solución de problemas.

Entonces, si nosotros no entendemos que esos grupos de atención prioritaria necesitan que nosotros pensemos de manera integral estamos violentando sus derechos, o sea, en el sentido estricto de los derechos humanos, el único que viola derechos es el estado a través de sus diferentes instituciones, y a mí me parece que el no pensar o el no cambiar este pensamiento y culpabilizar a las víctimas de esa forma..., o sea, en este sentido, como el ejemplo del niño, él es el culpable y no estar viendo la violencia estructural y la desigualdad histórica que tienen estos grupos prioritarios nos hace construir política pública violatoria de derechos humanos o sea me parece que no es tan difícil sólo hay que echarle ganas, no sé si más o menos.

Miguel: Eje 2.- ¿Con qué recursos cuentan los NNA para enfrentar la condición de vulnerabilidad, las violencias?

Entrevistada 11: ¿Qué recursos?, pues ninguno, ¿institucionales?

Miguel: Pues de todo tipo y te decía esto porque ya hubo alguien que me preguntaba ¿los niños?, le dije “sí, vamos, los niños por sí mismos o por interpósita persona, sean comunitarios, o sean institucionales”, a veces de entrada no les digo esto para me lo digan ellos, cuáles, pero cuando ya me preguntan de

qué tipo ya les digo que pueden ser de todo tipo: familiares, organizaciones, instituciones, en fin, ¿con qué recursos cuentan y cuáles son los más importantes?

Entrevistada 11:

Yo te lo voy a cambiar. Yo creo que no cuentan con ningún recurso porque de nada me sirve que la..., por ejemplo, el Comité de los Derechos del Niño tiene una línea telefónica para atención directa, ¿no?, el Comité paga el pasaje para que ese niño o niña valla hasta donde el Comité expone su caso, ¡ajáh! ¿y quién lo sabe? nadie, o sea yo lo he preguntado muchísimas veces en las escuelas, nadie lo sabe, nadie sabe que cualquier niño o niña puede venir a la Comisión a presentar su queja solito, sin intermediarios, o sea puede venir solito aquí a decir que alguien está violentando sus derechos y se le va atender, nadie sabe incluyendo los Ministerios Públicos que la LGDNNA permite que los niños vayan a poner sus propias denuncias, nadie lo sabe, ni siquiera los Ministerios porque no han leído la Ley.

Entonces ¿con qué recursos cuenta? no pues con ninguno, en terrenos teóricos pus sí, o sea la Ley General -me parece que todo es perfectible en esta vida-, me parece que la Ley General esta *rebonita*, o sea sí ataca muchos puntos que estaban completamente olvidados. ¿Falta mucho?, sí falta mucho, ¿está hueca en otros lados?, sí, sí pero comparando con la Ley de Niñez que había antes esto es una maravilla. Y ya si bajas a la CDMX el tema de la emancipación de los adolescentes es un tema importantísimo porque pensar que mami y papi son súper cariñosos es lo más inocente del mundo porque los padres son unos monstruos, o sea el hecho...

Es que yo he visto unas cosas que digo, esto es irreal, “emancípate, emancípate, mándalos al demonio” es un derecho, pero no se ha socializado, no se tiene, por que de nuevo tú no..., todo mundo tenemos derechos fundamentales, pero, si no los ejerces es una violación a los derechos humanos, si no los ejerces es porque no lo sabes, porque no sabes toda la gama que tienes de posibilidades entonces me parece que sí se cuenta con mucho más recursos que antes pero que hay un

desconocimiento por parte de las autoridades y no sé si también tenga que ver porque...

En Ririki dábamos muchísimas capacitaciones a funcionarios y me encontraba siempre con muchas resistencias, entonces pus aunque no te guste esta en Ley (GDNNA), o sea si no estás de acuerdo ¡qué pena me da tu caso! o sea, pero por ejemplo en la CDMX se logró que las niñas adolescentes pudieran interrumpir su embarazo sin necesidad de ir con su madre porque ¿qué crees? que el abuso sexual infantil se comete en casa y entonces la mamá que sabe que papá está violando a la hija no la va acompañar a interrumpir el embarazo. Entonces, una niña puede ir con alguien más y ese alguien más es nada más para que no vaya sola porque, de hecho, podría ir sola pero como cualquier procedimiento médico te piden que lleves a alguien, pero ese alguien puede ser una organización civil, como muchas de mujeres que acompañan a las niñas porque no hay nadie más que las acompañe, y la CDMX lo permite porque es un derecho. Y muchos funcionarios me decían “pero es que yo no estoy de acuerdo”, (y les contestaba) “pus no abortes, ¡ya!”, pero tienes la obligación de difundir, porque si no, es un derecho que no se puede ejercer y está siendo vulnerado, si no los puedes ejercer te están vulnerando y el Estado vulnera en el momento que no hace la promoción y difusión de sus derechos, o sea los derechos de niñas y niños, recursos hay pero no los pueden ejercer lo cual sí es una violación a los derechos.

Miguel: Eje 3.- *En plata* ¿cómo está funcionando ese enfoque en los instrumentos legales, institucionales y programáticos que seguramente conoces muy bien? LGDNNA, Reglamento, SIPINNA, SESIPINNA, PRONAPINNA, Alianza, INSPIRE etcétera, en una manera global ¿cómo está funcionando este enfoque de derechos en el diseño de estos instrumentos, en su instrumentación y finalmente en los resultados?, ¿Qué opinión te merece?

Nota: hay aquí una parte que se me pide no incluir en la transcripción. Continúa pues luego del relato que no se incluye.

Entrevistada 11: Ahora, otro tema importante y desde antes no había, porque el SIPINNA se construye sin dinero, que ese es un tema que a veces las organizaciones no alcanzan a entender cuando piden la independencia del SIPINNA, supongo que ha salido muchas veces en el Frente, que piden la independencia del SIPINA, de la Secretaría de Gobernación y del DIF, es un tema presupuestal, la gente tiene que comer. El SIPINNA nació sin dinero, se tuvo que colocar en una institución y designar de esa misma estructura que ya tenía, por ejemplo el DIF de la CDMX tenía a su gente, entonces cuando llegó el mandato del SIPINNA dice “ok, tú que eres jefe de departamento y te encargabas de esto, ya no te vas a encargar de esto sino, bueno, te vas a encargar de esto más del SIPINNA” por el mismo salario ¿por qué?, porque no tengo presupuesto para construir una nueva oficina, tuvo que caer en otras instituciones. Entonces cuando piden la independencia yo digo, sí, deberían de ser independientes porque el Sistema debe regular a todos, sí, sí, sí, un tema presupuestal, ¿dónde está?, ¿dónde están las organizaciones?, empujando en Cámara de Diputados para que se designe presupuesto, reunión tras reunión -te lo puedo decir- es el mismo tema pero a la hora del cabildeo no las estoy viendo, no estoy viendo, y los diputados ni entienden, ni saben, ni les importa, tienen que estar cabildeando para que haya presupuesto.

Eso era antes, ahora no sé qué va a pasar porque este recorte presupuestal a todas las instancias de gobierno, por ejemplo, el SIPINNA de la CDMX hasta antes de diciembre que tomó posesión, contaba con una directora general, creo que eran dos jefaturas departamentos, bueno no sé pero en total eran como 8 personas, era el equipo, con esta nueva administración del DIF corrieron a todos incluyendo a la secretaria y sólo se quedó una persona, ya no es Dirección General del SIPINNA o sea ya no tiene ese cargo sino es un coordinador y ahora quedó una sola persona que la está apoyando a todo, eso es inoperante porque somos la ciudad más importante, quizá ese modelo le funcionara -con todo el respeto que me merecen mis amigos tlaxcaltecas- pues a Tlaxcala pero a la CDMX no, no puedes operar, o sea si 8 personas trabajaban a marchas forzadas, una es inoperable.

Entonces hay un tema de abandono de estas iniciativas de coordinación de política pública, independientemente del tema presupuestal, que ese ya se venía arrastrando, no hay presupuesto para estas cosas pero ahorita no nada más no les doy dinero como SIPINNA pues, sino que corro a la gente y demás, ya no...

Hay un tema de minimizarlo y si tú lo piensas un poco que estas entrándole al tema de la infancia, algo que a mí me puede enfermar es que digan menores porque no son menores de nada, pero si tú lo ves así piensa ¿cuántas veces en tu vida te refieres a los niños como menos?, “no seas infantil, no digas niñerías”, yo siento que así ven al SIPINNA sabes, “¡ay! ¿eso qué? si son niños, van a crecer, ¿no?, pa’ que nos preocupamos”, porque hay un abandono total de algo que costó un chorro de trabajo, conformar los SIPINNAS.

O sea yo estuve capacitando en todas las alcaldías, estuve ayudando a construir los SIPINNA delegacionales y están abandonados y todo ese esfuerzo de bajar en esta estructura, de hacer un modelo revolucionario de tres niveles donde llegara al primer contacto con la gente y el SIPINNA pudiera tener como brazos en todos lados y que llegara a tener una coordinación, digo, nunca se llegó así, a eso maravilloso pero si se trabajó mucho en empezar a construir de la nada y a que me sentara con el director de obras, así, y que me dijera “yo no sé porque estoy en esta capacitación” y que yo lo convenciera. Así uno que me encantó, en Iztapalapa que me dijo, porque puso una resbaladilla y terminaba en una piedra, entonces la resbaladilla estaba oxidada y todo y le digo -¿por qué estaba abandonada esa resbaladilla?, -“es que nadie la usa”, -“¿Y usted se subiría? vea bien”, o sea es como “pa’ que te subas y te *rompas la madre*” termina en una piedra y entonces el hombre me dijo -“nunca me había dado cuenta de la importancia que tenía mi trabajo en la defensa de los derechos de los niños y niñas”, -“¡ya lo logre!”, no logre nada porque seguramente ya corrieron al hombre y ya llegó otro que no tiene perspectiva y pues sí, a lo mejor el señor en donde esté, tendrá perspectiva de derechos pero no está en la delegación, no está en el SIPINNA y formaban parte de SIPINNA delegacional.

Entonces, esos esfuerzos ya se abandonaron, entonces no sólo es un tema de dinero porque siempre hemos trabajado, desde que yo empecé a trabajar no tenemos dinero para nada y aun así se trabaja mucho. Creo que acá estamos en un tema de voluntad política, la política pública no está..., y ahí sí creo que no sólo sea en terrenos de infancia sino en terrenos de derechos humanos, creo que no está pensando con perspectiva de derechos humanos, tiene una visión tutelar y asistencial (AMLO), eso sí, nunca nos engañó, siempre fue muy claro, pero yo no pensé que a estos niveles..., por ejemplo, se llama Secretaría de Bienestar, volvemos a la mismo, es tan etéreo lo de bienestar y ¿a qué se dedica?, ¿qué es lo que hace?, porque yo no sé qué es lo que hace, ¿está incentivando políticas donde la ciudadanía esté participando activamente en su propio desarrollo? porque eso es lo que necesitamos, que te hagas responsable y corresponsable de esa política, desde las niñas y los niños hasta las personas adultas mayores, todo, creo que es un tema de voluntad política y por supuesto, dentro de la voluntad política el cero presupuesto.

Miguel: Eje 4.- El proceso político que ha seguido, con tu experiencia, con lo que has leído, ¿cómo has visto este proceso histórico de cómo pasamos de esta tipo de política que encabezaba el DIF asistencialista a la que tenemos ahora que está incorporando el enfoque de derechos humanos de NNA? para llegar ahí tuvo que haber un proceso y un proceso político de puja, de pugna, de propuestas, con actores ¿cómo viste este proceso? Sucesos relevantes, actores relevantes, brevemente ¿cómo me contarías esa película?

Entrevistada 11: Sí mira, yo creo que se llegó y ya nos regresamos, pero en ese camino de se llegó, o sea de nuevo es gracias a la lucha incansable de los grupos prioritarios, porque antes se veía a la niñez de manera tutelar y asistencial, entonces todas las organizaciones que trabajaban con la infancia por ejemplo, alguien como padre, yo quiero mucho a Laura Alvarado de Pro Niños pero tiene un conflicto legal porque su organización se llama Pro Niños de la Calle porque es una organización vieja, una organización pionera donde justo no se había discutido lo suficiente eso de que los niños no son de la calle, están en situación

de calle, tienen conexiones con calle, pero no son de la calle y su destino no es estar en la calle, entonces ella lo que hizo..., legalmente le costaba mucho cambiar y ella lo que hizo fue cambiar su logo, y ahora se llama Pro Niños porque es esto, sí hubo un cambio, la gente pasó sólo de atender las necesidades básicas y primordiales de esta población a un análisis, estudio, discusión.

Creo que ahí sí, este año se cumplen 30 años de la Convención de los Derechos del Niño (CDN) es una de las convenciones más jóvenes, o sea, y creo que se ha ido como en tiempo justo, si tu revisas toda la historia de la CDN, todas las observaciones generales, los protocolos facultativos, es eso, es gente que está pensando y que dice, “híjole aquí la regamos porque ahora tenemos que entrarle a otro tema y ahora hay que modificar esto otro, y ahora tenemos que sacar una recomendación porque no habíamos pensado como en cosas tan novedosas”, como el internet, el derecho que tienen niños y niñas al acceso de información, esas cosas que la misma realidad o que la gente la ha ido cambiando.

Aquí en México sí fue un lucha justo de estos grupos prioritarios, fue un poco la comunicación que hubo entre estas organizaciones de derechos de infancia que ya estaban tradicionalmente y las nuevas que empezaron a surgir de luchas como feministas o como de la diversidad sexual y muchas organizaciones de base comunitaria, de desarrollo comunitario, que empezaron a detectar que las violencias no se resolvían sólo con el tema económico, hay un tema cultural y entonces empezaron a cruzarse estas conversaciones.

Una de las observaciones generales más bonitas y recientes me parece que es la 18 que habla de las peores formas de discriminación hacia las mujeres y las niñas y es una recomendación que cruza el Comité de los Derechos del Niño con la CEPAL, con la de las mujeres y es una recomendación que saca una observación en conjunto y es bien padre porque eso habla de esa historia, cómo estas comunicaciones tienen que darse entre los diferentes grupos de lucha y resistencia.

Yo sí creo que incluso de ellos han aprendido hasta STC, si uno revisa la historia de STC, al inicio si era como bien asistencial, ahorita sí le están entrando y se han

puesto las pilas, pero se han puesto las pilas a partir de estas comunicaciones. En México hay mucha gente que tiene como grandes trayectorias pero yo sí rescataría por ejemplo a Nashieli Ramírez, la presidenta de la Comisión (CDHDF), yo creo que ella empieza con una organización de una base comunitaria, incluso con temas de adultos mayores, pero en ese tránsito educativo empieza a ver que no era suficiente, que la infancia tenía que tener un asiento especial y entonces es cuando se empieza..., REDIM estaba como surgiendo, incluso Nashieli es una de las fundadoras de REDIM, porque es como empezar a cruzar los temas y analizarlos de manera teórica porque, por ejemplo, Juan Martín Pérez viene de El Caracol (AC) que de nuevo es una organización de base que se dedica a población callejera en general entonces empiezas a ver...,

Sin Fronteras, la que te platicaba también su historia es padrísima, tienen un montón de años y se juntan con nosotros porque empiezan a ver que hay niños y niñas que están migrando solos y que esos niños y niñas no pueden ser tratados como adultos, no pueden, están en las mismas estaciones migratorias, no pueden, o sea hay un montón de cosas que no pueden compartir con los adultos y que quizá Sin Fronteras toda su vida había hecho, mucha lucha y tal para los adultos pero ¿qué pasa con los niños y niñas?

Entonces es esa realidad que se te fue como echando en la cara la que hace que estemos replanteando..., te digo que a mi algo que me tiene ahorita muy ocupada cuando puedo, es el tema de la identidad de género, es un mundo desconocido para mí. Te digo, yo no tengo problemas con mi identidad de género, me interesa mucho el tema pero me interesa también en la garantía de los derechos de los niños y las niñas o sea porque hay evidencia científica donde ellos no se sienten, pero esa realidad eso es un tema que ahorita se está construyendo, pero hay que estar siguiendo cómo está evolucionando porque no hay conocimiento, no hay las discusiones, bueno, en México no se están dando, pero en el mundo sí se están dando.

Las escuelas con políticas de no género, los baños sin generó, hay un montón de cosas que el mundo está haciendo y que hay que prestar atención porque por ahí

va la narrativa ahorita, hacia esta garantía de los derechos y garantías fundamentales ¿no?

A mí me pareció muy buena la visión que hizo, y sí lo digo con todas sus letras, sí hay un reconocimiento a todo el equipo del DIF, de la administración anterior, pero sí creo que un nombre en específico fue Gerardo Sauri, no sé si te ha salido, fue el fundador y primer director de REDIM, es un pedagogo que tiene toda la experiencia del mundo que quieras en infancia y en temas de derechos humanos, le ha entrado muchísimo a los temas de discapacidad y él fungió en la administración anterior del DIF, tenía un cargo pero más que eso era como el asesor del director general y era él que le jalaba las orejas en todos.

Gracias a Sauri se impulsó mucho a los SIPINNA, apoyaba mucho a las organizaciones, pero esta visión de cómo construyes la política pública, todos los programas del DIF tenían una lógica, que Mancera los usaba con terrenos electorales pus sí pero ese era Mancera o sea si tu revisabas la política de los programas sociales, del DIF, eran programas integrales.

Por ejemplo, el programa de cunas, la gente se reía mucho pero en ese programa se atacaba embarazo adolescente, primera infancia, lactancia y seguimiento escolar, porque esa primera infancia que era lo que cubría el programa de 0 a 6 donde estaba marcado el de cunas, las mamás se tenían que inscribir, entonces las trabajadoras sociales les daban un seguimiento, hacían visita a domicilios, llevaban temas de maltrato, nosotros. Por ejemplo en Ririki dimos mucho apoyo a temas de maltrato dando muchos talleres y así a las mamás que detectaban las trabajadoras sociales, era como “sí te voy a dar un apoyo pero te voy a dar seguimiento”, entonces era muy bueno y ya desapareció.

Miguel: Eje 4.- Políticamente hablando ¿Quiénes ganan, quienes pierden, quienes se benefician o quienes se perjudican con este nuevo orden?

Entrevistada 11: Yo sí creo que quien se está beneficiando..., es que yo creo que ahorita directamente no veo que se esté beneficiando nadie más que UNICEF, es como el único que están tomando en cuenta, ni siquiera STC, World Vision, a UNICEF..., pero hay otra forma de beneficiarse a partir de estar en contra y en ese

sentido creo que Redim se está beneficiando mucho, Redim está activo golpeando y creo que esa también es una forma de ganar terreno político. De esto somos tan poquitos y luego se pelean tanto entre ellos.

Pero justo el tema que JUCONI, con Isabel Crowley, que era la representante de UNICEF ahorita está frente a JUCONI, y ahorita en la mesa directiva de Redim, no es casual porque Isabel Crowley acaba de llegar, hay organizaciones dentro de REDIM que tienen... ¿No?, y que a lo mejor muchas de ellas sus representantes tendrán mucho más tiempo y experiencia que Isabel Crowley pero ella fue electa, o no sé cómo sean sus mecanismos democráticos, pero es ahorita ella la representante.

Entonces eso obedece a ciertas cosas o a ciertas negociaciones. Por supuesto que STC también es alguien que se está beneficiado mucho y que siempre se ha beneficiado, pero ahorita lo está haciendo desde esta lógica, porque te digo, si tienes la disposición de construir política pública con perspectiva de infancia ahí están pero si no tienes las ganas también ahí están, ya que de chismes, y así sé que STC Inglaterra, con todo este tema del *Brexit* anda muy preocupado, con todo esto y ¿qué va a pasar entonces? anda bajando mucho dinero a otras regiones, otras filiales de STC es como ¿tú que estás haciendo? “yo me estoy oponiendo a la política pública nacional” entonces hay como medio rebatinga entre Panamá y México, chismes internacionales allá pero por supuestamente que te beneficia directa o indirectamente.

Las que creo que no se están beneficiando en absoluto son las organizaciones de base pequeñas, muchas que han tenido que cerrar ya porque al no haber reglas de operación de los proyectos pues han tenido que cerrar y eso ¿qué pasa? pues que hay poblaciones que estaban atendiendo, por mínimo que sea, pero población directa pues que ya no están atendiendo, pero políticamente claro que sí porque los demás están en la narrativa, Juan Martín siempre va a estar en la narrativa, bueno no sé si siempre, pero por lo menos ahorita está en la narrativa, entonces es como la voz. Por ejemplo, supongo que sí viviste esto de “no sé qué por la infancia” que le hicieron firmar a los candidatos, fueron producto -se supone- de

todas las organizaciones, sin embargo quienes lo presentan de nuevo son las grandes y REDIM pero además Andrés Manuel no lo firma, no asiste al evento a firmarlo, entonces Juan Martín va a su casa y ahí lo firma, entonces si tu buscas la foto de Andrés Manuel y Juan Martín ahí está la foto en compromiso por la infancia, hay otra organización por ejemplo muy grandota que se llama algo de primera infancia que esta comandado por un kilo de ayuda.

Miguel: pero mi pregunta va más allá, digo, está bien lo que me estás diciendo en el plano de las organizaciones, pero en el sector como tal, los sectores que componen..., evidentemente más allá que las organizaciones y la sociedad civil, hay organizaciones públicas también involucradas, hay muchos actores además de las organizaciones de la sociedad civil quienes se están acomodando..., te voy a poner un ejemplo que es como digamos muy evidente, si yo cambio la política pública donde el DIF es *la voz cantante* en el presupuesto, la narrativa, la atención asistencial, y la cambio por una de enfoque de derechos, donde yo creo una institución coordinadora que es el SIPINNA y los SE-SIPINNA, las comisiones, empiezo hacer otro reacomodo y una reordenación de políticas y entonces empieza a ver un reacomodo, quizás resistencias. Entonces, es lógico que el DIF va a disminuir su presencia o puede disminuir su presencia y que X o Y organización van aumentarla como de ese tipo.

Pero yo creo que no aplica en infancia porque nunca ha habido algo así. Entonces no, digamos, estoy haciendo como un ejercicio de archivo en mi memoria, pues no, ponme un ejemplo, quizá que en el momento que por decreto presidencial, bueno, digamos, con la ley general surgen los SIPINNA, quizá la única organización que se empoderó fue el DIF, o sea, fíjate que no sé si el DIF nacional pero sí los DIF estatales se empoderaron mucho más de lo que estaban antes pero tampoco es que estén..., pero hoy no, en terrenos de infancia, no, no lo veo, creo que en terrenos de infancia creo que lo que ha regido son las asociaciones civiles, creo que si tú revisas los organigramas institucionales, por eso te ponía el ejemplo de Gerardo Sauri, él paso de sociedad civil a gobierno y eso es la constante en todas las organizaciones, Nashieli era de organización civil ahorita es la presidente (de la CDHDF) ¿sabes?, esa es la constante, Ricardo Bucio

(también), o sea, esa es la constante en infancia, por eso sí creo que los que sí se benefician mucho y reciben sí son organizaciones y no las instituciones, porque a nadie le importa los niños.

Miguel: Eje 4: Para finalizar ¿Hacia a donde crees que va a caminar? según tus perspectivas, ¿hacia donde crees que va caminando el sector como tal en conjunto?, ¿hacia dónde y cómo crees, cómo te imaginas que va ir y en que tiempos?

Entrevistada 11: O sea yo creo que por lo menos en los siguientes dos o tres años esto va a ir muy mal porque sí estamos regresando a una visión asistencial, no hay apoyo a programas integrales con perspectiva y dirigidos específicamente a niños y niñas, sólo identifico becas escolares y los NINI, los NINI que además, así se les conoce vulgarmente, de entrada cuando tú dices NINI estas violando todos los derechos humanos o sea yo creo que, porque las organizaciones civiles están haciendo un trabajo que el gobierno no lo alcanzaba hacer, por ejemplo dar atención niños y niñas con VIH, no lo hace el gobierno lo hacen organizaciones civiles que cortan los presupuestos y compran retrovirales. En salud publica las organizaciones no pueden, están cerrando, están cerrando muchas organizaciones, entonces ¿qué va a pasar? que toda esa población se va a empobrecer y vamos a enterarnos de derechos humanos o sea, si ya estaban vulnerados, van a ser todavía más vulnerados y la reconstrucción nos va a costar mucho trabajo, es evidente que esto no se va a sostener así, o sea, porque no se puede sostener así y el SIPINNA junto por ejemplo con la City..., pero de nuevo en México es una constante donde no se fortalecen las instituciones se fortalecen los procesos entonces hay un cambio y se derrumba todo.

Miguel: ¿Algo más que desees agregar? Si algo olvidé, alguna recomendación.

Entrevistada 11: No, nada, si se te olvidó algo pues ahí por el *whats* (WhatsApp).

Entrevista 12

Femenino, 47 años. Abogada, Doctora en Derechos Fundamentales. Academia y OSC.

Miguel: Eje 1.- Tomando en cuenta la representación social como esta forma en la que la sociedad o la comunidad piensa cotidianamente a la niñez, pero también en términos de imagen en cuanto a cómo se problematiza y enmarca el tema de la niñez por los tomadores de decisión o los hacedores de política, en este sentido te pregunto, cuando tú piensas en la niñez ¿qué características son las más representativas de la niñez, tanto que tú ves como que ven los otros y cómo eso impacta sus decisiones y acciones para con NNA?

Entrevistada 12: Bueno, para mí la niñez o las NNA, que me parece que son dos cosas diferentes, y esto es muy importante decirlo, son personas en una etapa de desarrollo acelerado, esto ¿por qué es importante? Porque es como subrayar su calidad de personas, porque desafortunadamente, parte de la problemática que hay en las representaciones sociales y en las imágenes, y particularmente desde el derecho que es mi área, es que esto que puede parecer evidente -que son personas- no lo es, no se les ha reconocido históricamente, por lo menos desde hace poco más de 200 años esta calidad de personas y la característica fundamental es que están en una etapa de desarrollo acelerado, y ¿por qué digo de desarrollo intenso?, porque pues todas las personas, el ser humano es un ente en desarrollo constante, la característica es que durante los primeros años de la vida pues este desarrollo produce cambios muy cualitativos y entonces eso requiere de un tratamiento social, jurídico, cultural específico, en atención a ese desarrollo, la niñez sí tiene más que ver con una representación colectiva que tiene que ver con un grupo en situación de vulnerabilidad ¿no? que es un grupo que tiene que tener derechos específicos por precisamente compartir estos rasgos característicos y entonces sí podemos decir que son un colectivo que comparte características.

Pero lo que pasa muchas veces es que dentro de este colectivo de niñez pues se invisibilizan las distintas infancias que hay, porque las niñas y los niños, como personas que son, son diferentes unos de otros, pero además existen grupos dentro de la infancia que tienen características distintas, no son las mismas condiciones que vive un niño jornalero agrícola que vive y que migra con sus padres a un niño que vive en un país europeo, donde tiene garantizados sus derechos a un niño de una clase alta en México que, a veces, pues vive encerrado en una burbuja y tiene limitación a sus derechos también.

Por eso es que las infancias tienen muchos rostros y muchas características y esto es relevante porque esto incide en el desarrollo, el desarrollo se va dando de manera diferenciada también de acuerdo con las condiciones que existen alrededor, muchas veces los niños que tienen las condiciones más duras son obligados a madurar en ciertas áreas más pronto pero quedan rezagadas en otras, entonces por eso es importante, es un colectivo que tiene que tener derechos específicos pero dentro de éstos hay que reconocer las distintas realidades porque precisamente el tratamiento jurídico debe ser distinto.

Y yo creo que la imagen que yo tengo de la infancia y de la adolescencia, de las niñas, niños y adolescentes no es compartida por la mayoría de la población por esta negativa a verlos en su calidad de personas y porque lo que suele suceder mucho –desde la perspectiva de los derechos humanos- es que hay imágenes idealizadas en los dos extremos sobre los colectivos, precisamente pues en esta dimensión de no reconocerles su calidad de personas, entonces de repente las representaciones sociales de la infancia, lo podemos ver en la literatura, en los discursos políticos, sociales, en la forma de referirse, se ve como la etapa de oro en donde priva la inocencia y donde las personas son buenas por naturaleza y donde todo es suave, bonito ¿no? en un mundo ideal que no corresponde a la realidad ¿no? porque las personas tenemos virtudes, defectos, situaciones buenas, malas, o también se tiende –y esto se ha visto también a lo largo de la historia- a otra visión idealizada pero al extremo los niños que “son unos *guerrosos*, que son unos diablos, que son berrinchudos, que no obedecen” ¿no?

También es una representación del día de hoy que los niños son caprichosos, que ya no quieren obedecer, que solamente reivindican sus derechos y que no quieren tener obligaciones, que no quieren cumplir, lo cual también es una distorsión de la realidad y una imagen idealizada y esto se refleja mucho también en el discurso social pero especialmente en el político y aquí es donde vemos un elemento bien importante de cómo se les niega su carácter de personas porque siempre, o en la mayoría de las ocasiones, esto va cambiando, pero hay un discurso muy aceptado de que los niños son el futuro ¿no? y que hay que formar ciudadanos y que hay que prepararlos, y entonces los derechos se enfocan hacia la persona futura, la persona que va a cumplir dieciocho años y que va a tener derechos y obligaciones vinculadas con la ciudadanía y no hacia una persona que hoy tiene derechos y obligaciones. Entonces eso me parece que es otra construcción políticamente correcta, que nadie ve nada de malo en decir que los niños son los ciudadanos del futuro y que hay que apostarle a la educación para que para que este país sea mejor ¿no? como si fueran un colectivo aislado de la sociedad y como si todas estas características, para bien para mal, tanto políticas como sociales, no tuvieran que ver nada con lo que la sociedad les transmite y como se vincula con las personas menores de edad.

Miguel: ¿Qué tanto afecta esto la forma de hacer política pública en este país?

Entrevistada 12: Son fundamentales para la política pública porque esta visión, particularmente hay ciertos derechos que se deben traducir en política pública, los derechos que se conocen como económicos, sociales y culturales, el derecho a la educación, a la salud, al medio ambiente, toda esta serie de derechos que implican prestaciones del estado, generalmente traen aparejado la visión del niño como el futuro adulto, entonces voy a poner un ejemplo muy concreto, ahora que se revisó la reforma educativa, pues los protagonistas eran los maestros y los padres de familia y ahí los niños medio que salen y todo se enfoca a que la educación es un medio para alcanzar un fin y no se ve, no solamente la educación sino los espacios educativos como fines en sí mismos, porque la educación implica la creación de habilidades, por esta etapa de desarrollo, pero también implica el cumplimiento de un derecho presente que tiene que ver con los

procesos de socialización, con una realización plena, o sea el niño tiene –así como los adultos merecemos un trabajo digno y significativo- el niño tiene derecho a sentirse feliz en la escuela, sentirse relevante, a sentirse que está haciendo algo importante, independientemente de que esto pueda tener algo hacia el futuro ¿no?

Hay un ejemplo muy claro en términos de política pública, donde se ha visto esta transformación pero se ha visto que todavía no terminamos de dar el brinco, que es la consulta infantil y juvenil del INE, lleva este ejercicio casi veinte años haciéndose y si uno lee las justificaciones para empezar a hacer este ejercicio en un inicio era claramente un ejercicio de educación cívica y ahora se ha intentado transformar hacia un ejercicio de participación infantil y juvenil ¿cuál es la diferencia? Sí es un ejercicio de educación cívica, en primer lugar es un ejercicio que tiene un fin ulterior ¿no? o sea su finalidad es educar no es el mismo ejercicio, de al adulto futuro ¿no? se hace esta práctica en atención a que va a generar habilidades para que cuando la persona, especialmente en un contexto electoral, cumpla dieciocho años sepa cumplir con sus responsabilidades, y además el ejercicio se agota el día que se hace, pues van los niños escogen su opción y ya está.

Cuando cambia este enfoque hacia un ejercicio de participación ciudadana, en primer lugar se está ejerciendo un derecho presente, lo importante es el ejercicio del derecho presente, que eso eduque pues está muy bien pero eso es lo secundario, eso es un efecto del ejercicio, ve al niño y a la niña en su dimensión presente como una persona titular de derechos que los está ejerciendo pero además no se agota el ejercicio en la participación o sea no se agota el contenido del derecho, sino que la participación tiene un fin ulterior que es que las autoridades hagan caso a eso que se está expresando, como el derecho al voto en las personas adultas, decimos “pues es que yo dije que ganara un partido político pero ganó otro” y no por el voto de los ciudadanos, entonces este cambio de enfoque es muy importante, yo creo que el tema del derecho a la educación – por ejemplo– está muy enfocado hacia la formación de futuros ciudadanos, desde luego el derecho a la salud, también el medio ambiente, todo esto es como en relación a la dimensión futura del niño.

Pero además hay una cosa que especialmente en México no se ha entendido bien, y es que los titulares de derechos son las niñas y los niños y no los papás, y no es que se niegue el derecho de los papás por ejemplo a intervenir en la educación pero los protagonistas no son ellos y ellos no tienen derecho –por ejemplo– a inhibir contenidos de la educación de niñas y niños o –por ejemplo– en el caso más extremo de no llevar a sus hijos a la escuela, no tienen derecho a decir “no llevo a mi hijo a vacunar” ¿no? entonces esta visión desde luego tiene muchas implicaciones en la política pública porque, justamente del tratamiento jurídico que se ha dado a la infancia la patria potestad ha sido como muy pesada ¿no? y entonces qué tanto el estado se asume como garante de la realización de estos derechos o qué tanto siempre requiere de la anuencia de los padres, es un equilibrio complicado, o sea no estoy diciendo que ahora ya ahora los niños decidan, pero sí tiene una implicación muy frecuente en la política pública la visión de la infancia.

Miguel: Eje 1.- Desde el enfoque de derechos de NNA los concebimos como participativos, como sujetos sociales y políticos, pero esto en realidad ¿es así?, ¿ellos se ven a sí mismos de esa manera? ¿Son como los estamos describiendo o nosotros les estamos queriéndoles dar una nueva forma?

Entrevistada 12: A ver esta es una pregunta muy importante porque yo creo que esta visión deriva de escuchar a los niños y ver en qué están, y a veces esteh, creo que hay una, o sea la visión esta que te digo que es como la representación que niega su calidad de personas, precisamente deriva de no querer escuchar lo que están diciendo y de no prestar atención a algo porque parece poco importante, incluso hay expresiones como “hay es un niño” o “parece niño” es peyorativo, y si uno va y escucha conversaciones de niños –por ejemplo– en contextos escolares en periodos electorales se van a dar cuenta que saben perfectamente quienes son los candidatos, se dan cuenta perfectamente de más o menos por donde va el discurso político, influido mucho también por su familia, pero ahora especialmente más con las redes sociales y la televisión, bueno los niños están muy politizados, no es que ellos no tengan opiniones.

Y esto también se refleja en estos ejercicios, esta misma consulta infantil y juvenil que en este caso tuvo cinco millones de votos, que es un nivel de participación muy importante considerando las limitaciones que tienen los niños para participar, que necesariamente necesitan que los lleve alguien, y de ejercicios de escucha, de participación infantil que han llevado a cabo muchas organizaciones de muy distintas maneras pero, esto es muy importante, acorde con el lenguaje de niñas y niños, no es preguntarles lo que opinan del desempeño del presidente sino viendo un poco lo que para ellos es relevante y esto es muy importante porque los niños pues también forman parte de la sociedad y también desde luego, pues tienen sus propias opiniones, sus propias visiones, y yo he percibido esto en el momento que escuchamos y les damos como un espacio, nos damos cuenta de que tienen un mundo en el que construyen ciudadanía entre ellas y ellos, esteh desde la manera de resolver un conflicto ¿no? es que basta esteh verlo en la manera de llegar a un acuerdo para ponerse a jugar, es decir los niños son personas que se interrelacionan, lo que a veces pasa como sociedad patriarcal y adultocéntrica es que no nos damos la oportunidad de escucharlos...

Miguel: he escuchado que los políticos no toman en cuenta a NNA porque no votan, ¿tú crees que si se baja la edad del voto se podría solucionar algo?, ¿si votaran ya los estaríamos incluyendo como sujetos políticos por ejemplo?

Entrevistada 12: De ninguna manera, yo estoy absolutamente en contra porque me parece que lo que pasa, es que yo tengo una propuesta contraria, yo tengo la profunda convicción y no solamente intuitiva sino lo he estudiado, es que el problema que tenemos es una concepción de la ciudadanía muy rígida, como la ciudadanía legal y la participación política como el voto activo y pasivo y ese es un error que ha llevado además –esto sí es intuitivo- a la crisis política que tenemos hoy en la representatividad de los partidos políticos, la participación política y la ciudadanía va muchísimo más allá, significa involucrarte en tu comunidad, participar activamente en las decisiones públicas, en la deliberación democrática y va mucho más allá que depositar tu voto el día de la elección, porque eso en realidad es un tipo de derecho, entonces yo creo que -al contrario- bajar la edad para votar no sirve para absolutamente nada porque entonces siempre vas a tener

un grupo marginado pero la verdad es que el voto es uno de los tantísimos derechos yo creo que al contrario, la reflexión sobre la participación infantil puede ser riquísima para la democracia porque si logramos garantizar la ciudadanía y la participación política de NNA podemos repensar nuestra democracia y lograr sistemas políticos más participativos que no sean sólo el derecho al voto.

Es que esa manera de ver la participación política ha empobrecido tremendamente, hoy en día creo tenemos una percepción generalizada, en los países occidentales por lo menos, de que hay una serie de grupos políticos que se transmiten entre ellos el poder pero que la única fuerza que tiene la ciudadanía es votar el día de la elección y a lo mejor hacer solicitudes de transparencia y denuncias públicas pero no incidir activamente en los problemas sociales, entonces por eso creo que la ecuación tiene que ser al revés, tenemos que ver cómo generar nuevos esquemas de participación política y afortunadamente como los niños no votan entonces tenemos que ser mucho más creativos.

Ahora, esta idea de que no se les toma en cuenta porque no votan, lo que realmente quiere decir –o sea sí comparto el fondo- es que como no pueden ser un grupo de presión, entonces no tienen manera de ver representados sus intereses como colectivo, entonces a lo mejor entonces lo que pasa es que a lo mejor podemos decir “pues organicemos a los niños de 10, 12, 13 años que ya están más politizados”, sí pero esos niños dentro de cinco años a van a votar, entonces es muy efímera la condición por la cual ellos son excluidos y entonces por eso es que, ni se ha tomado en serio el debate porque dicen “bueno sí no tiene derecho al voto, pero ya dentro de cinco u ocho años podrá votar y problema resuelto”, pero además esto impide también que las agrupaciones de niñas y niños tengan una permanencia en el tiempo ¿no? porque como siempre tienen una fecha de caducidad, que es la entrada a la mayoría de edad.

Miguel: Eje 1.- ¿Cómo ves la situación en general de los DDHH en nuestro país, particularmente la de las NNA? Y ¿cómo explicas lo que es el EDH, cuáles son sus elementos centrales y cómo se integran a una política pública?

Entrevistada 12: Bueno, yo veo una situación preocupante en materia de DDH en los últimos años, derivado de muchos fenómenos sociales que tienen que ver con la seguridad, por ejemplo actualmente el tema de la migración, hay un problema de DDHH no solamente porque en sí mismo la falta de seguridad es una violación a un derecho humano o las políticas anti inmigratorias son violatorias de los derechos humanos porque están generando percepciones en la ciudadanía de que los derechos humanos sólo sirven para favorecer a los delincuentes, a los que no trabajan, a los extranjeros, etcétera, que es una visión completamente equivocada de los derechos que tiene raíces muy profundas y además creo que no hay un adecuado entendimiento de lo que son los DDHH en esta administración y de la importancia de los contrapesos en un sistema democrático, los derechos humanos –finalmente- son los derechos de las minorías, es decir, no son algo que pueda sujetarse a la mayoría.

Entonces tenemos un problema, una crisis real desde hace muchos años que es la desigualdad que me parece la principal vulneración a los DDHH agravada por las condiciones de seguridad y estas percepciones contrarias a los derechos humanos, entonces tuvimos un gran avance en la reforma del 2011, hemos tenido precedentes importantísimos, me parece que nuestro sistema institucional ha significado un avance muy importante pero yo no lo veo tan claro por lo menos en la agenda de la administración. Luego, en materia de NNA, hubo un punto de inflexión muy importante con la publicación de la Ley General en 2014 y la instalación del Sistema y la creación de cierta institucionalidad que era una agenda que se venía empujando desde hace muchísimos años y que se logró finalmente con todas las limitaciones del caso pero se había logrado, el problema es que vemos que en el cambio de administración, eso que se había conseguido se percibe o yo lo percibo como más frágil ¿cuáles son los elementos importantes de esto? Bueno, la falta de la agenda de la infancia en el discurso público, esto se refleja claramente en el Plan Nacional de Desarrollo –aún no se aprueba pero lo vamos a ver- que bueno, se logró incluir algo de la agenda de infancia pero parece que va a desaparecer.

El papel marginal que ahora se le está dando al SIPINNA y a su secretaría ejecutiva y aquí me parece que es muy importante señalar un caso muy claro que me parece ilustra cuál es la situación, el SIPINNA es un sistema que se creó a partir de la ley (LGDNNA) con esta lógica que han tenido las instituciones del estado mexicano, como el sistema de seguridad pública, el sistema anticorrupción, etcétera, entonces lo preside el presidente de la República, están varias secretarías de estado, la secretaría ejecutiva del sistema que depende de gobernación, los gobernadores, el presidente de la CNDH, el presidente de la Corte, en fin ¿no? cuando se publica la Ley se instala el Sistema con estas características, correspondía en los primeros meses del actual gobierno hacer la instalación del sistema, estaba convocada para el 30 de abril que es una fecha significativa en el país, y se había convocado para ser instalado por el presidente de la República con las personas de su gabinete que están en esta secretaría y los gobernadores, un par de días antes cancela la participación el presidente de la República a la instalación del Sistema, lo turna a la Secretaría de Gobernación de tal manera que quién instala el Sistema es la secretaria de gobernación no el Presidente y por supuesto que, de una reunión de primer nivel pues se bajó mucho y de manera paralela –nosotros nos dimos cuenta por las conferencias mañaneras del Presidente- que la razón por la cual he había decidido no asistir es porque había invitado a algunos niños a la conferencia mañanera y después a desayunar al Palacio Nacional con él, entonces esto te da cuenta de cuál es la visión sobre la política de infancia, en lugar de un Sistema que articule todas las políticas de todas las secretarías de estado, de todos los estados de la República que tiene que liderar el presidente, pues el Presidente prefiere tener el contacto directo con algunos niños, que desde luego es mucho más gratificante, mucho más agradable desayunar con unos niños, pero que en realidad no es política pública, esto es pues algo muy agradable, muy bonito, muy simbólico pero no tiene nada que ver con un mensaje político que sitúa los derechos de la infancia en el centro de la agenda pública, entonces eso es muy significativo.

En la Ciudad de México pasó lo mismo, no fue la Jefa de Gobierno la que instaló el Sistema sino la secretaria de gobierno, entonces eso nos está hablando de

cómo percibe la actual administración la agenda política en materia de infancia ¿no? y esto me parece muy preocupante porque es que lo que requiere la garantía de los derechos es precisamente esta visión de articulación y suma de todos los esfuerzos y que es una política pública no es asistencial.

Y luego ¿cómo definiríamos el enfoque de derechos? El EDH surge, lo que está en el fondo es la visión de una niña, un niño, un adolescente como persona y porqué digo como persona, el artículo primero de la Constitución dice “en los Estados Unidos Mexicanos toda persona gozará de los derechos humanos”, es decir es verlo como una persona que es titular de los derechos humanos que tiene derechos específicos desde luego y, por lo tanto, ante esos derechos hay obligaciones que son correlativas y entonces la satisfacción de las necesidades derivan o se traducen, o sea hay un salto muy complejo pero voy a obviarlo por razones tiempo, lo que requiere una persona menor de edad para su desarrollo fundamenta el surgimiento de un derecho y hay alguien ubicado en una posición correlativa que tiene la obligación de satisfacer ese derecho, puede ser, normalmente son los padres o los que están en ese núcleo primero, pero también puede ser el Estado ya sea de manera subsidiaria por ejemplo cuando los padres no pueden satisfacer el derecho o de manera directa, por ejemplo la vacunación es un ejemplo muy claro en que el Estado es el garante directo, entonces ¿cuál es la visión o la diferencia entre el EDH que surge de este reconocimiento, que surge de la Convención, y el modelo anterior?, yo en algunos trabajos, justamente con Mauricio, hemos identificado que uno es el enfoque minorista-privatista y el otro es el convencional-garantista, éste último nace a partir de la CDN y tiene como eje la garantía de derechos, el minorista-privatista es una visión jurídica pero significa concebir al niño como parte de la familia simplemente. Entonces, por lo tanto, sujeto del derecho privado no del derecho público, entonces por eso no es persona en el sentido jurídico de la palabra, no estoy hablando socialmente, no es una persona titular de derechos sino que es un hijo que está en ese núcleo y que se le concibe como menor, incluso el término jurídico que se utilizó por mucho tiempo eran *los menores* y son los menores y se sigue utilizando desafortunadamente.

Y entonces cuando hay este enfoque minorista-privatista cuando un niño tiene necesidad de algo, o sea pues se ve en sus necesidades, y quien decide cómo satisfacer esa necesidad es la persona que lo está asistiendo. Un ejemplo que ayuda a entender muy claro son los niños en situación de abandono, esteh, cómo vemos cuando un niño no tiene cuidados parentales, bueno pues es una persona titular que el Estado tiene que ver cómo garantiza su derecho a tener una familia y por lo tanto a su derecho a la alimentación, a la salud, a la educación, es decir, todos estos derechos. En el anterior enfoque era, bueno pues a ver qué alma de buena voluntad recoge a ese niño y entonces que le dé de comer lo que pueda y que lo vista como pueda porque pus está haciendo una obra de buena voluntad. Entonces es muy diferente porque el nivel de exigencia del EDH desde luego sitúa a la persona y a su dignidad y lo coloca en una posibilidad de exigir obligaciones, y a la persona que esté en la posición de obligación de satisfacer esos derechos, no de dar asistencia, no de dar una limosna –por la expresión esta ¿no?-, entonces es una diferencia radical, supone reconocer a los niños su capacidad de agencia, su derecho participar, su derecho a ser oídos, su derecho a que su interés superior sea prevalente ¿no?

Miguel: Eje 2.- ¿Cómo entiendes la vulnerabilidad y la violencia?, ¿cómo lo contrastas con cómo entienden estos fenómenos la sociedad, las autoridades y cómo se refleja esto en las políticas públicas –o no-?, ¿a dónde nos llevan o dónde nos dejan estas visiones?, ¿con qué resultados?

Entrevistada 12: A ver, la situación de vulnerabilidad cómo yo la entiendo es una condición inherente a todas las personas, entonces todas y todos somos vulnerables, lo relevante en este punto es qué tanto coloca en una situación de mayor vulnerabilidad o de menor vulnerabilidad a las personas porque eso es, justamente el contexto juega un papel muy importante y, dentro del ámbito de mi experiencia, el derecho es una herramienta clarísima para reducir la vulnerabilidad o para acentuarla y esto a veces no es tan obvio para quienes hacen las normas jurídicas, por ejemplo el decir “todos los seres humanos son iguales” puedes decir bueno pues es una formulación muy justa pero si tú no reconoces las situaciones concretas que precisamente podrían colocar a las personas en situación de

vulnerabilidad, esta igualdad ciega lo que hace es acentuar la vulnerabilidad y esto es lo que ha ocurrido en el caso –muchas veces- de NNA, que sí tiene que ver con la participación política porque como ellos no tienen posibilidad de participar en el diseño de sus propios derechos, pues entonces siempre es una imposición desde alguien que es ajeno a su grupo ¿no? o sea siempre son personas adultas las que deciden sobre niñas y niños, entonces creo que esto no ha sido suficientemente..., o sea, no hay esta percepción social sobre la vulnerabilidad porque tenemos profundamente enraizados ciertos estereotipos y ciertos prejuicios que identifican como vulnerables per sé a ciertos grupos ¿no?

O sea a los niños se les ve como vulnerables y sí claro pues un niño es más vulnerable a la falta de alimentación que una persona adulta pero eso no significa que sea más vulnerable –digamos- que una persona adulta, y es como esta idea de entender que la vulnerabilidad es una condición inherente a los seres humanos pues es muy importante porque justamente nos ayuda a vernos en términos de igualdad ¿no? y a alejarnos de esta idea de los grupos vulnerables y pues sí, hay grupos que son más vulnerables porque han sido tradicionalmente discriminados como los indígenas.

Entonces creo que esta reflexión sobre las situaciones de vulnerabilidad es muy importante porque justamente nos lleva a desmontar esto que tiene que ver con una profunda desigualdad o sea como la imposibilidad de mirarnos como iguales y de yo identificarme con una persona en situación de calle, por ejemplo ¿no? entonces yo creo que eso es muy importante. Luego, el tema de la violencia a mí me parece muy relevante por varias situaciones ¿no? y bueno me avocaré a las que yo más o menos conozco.

En primer lugar, hay un discurso público, creo, que trata de identificar muy claramente la violencia contra niñas y niños en las escuelas y hay ahorita como un énfasis muy importante puesto en el *bullying*, bueno por lo menos lo hubo el año pasado ahorita la verdad que no sabemos bien, o en el acoso escolar y, por ejemplo, no se identifica claramente el tema de la violencia en las casas que es una situación de violencia muchísimo más grave por la prevalencia y por la

normalización –por ejemplo– hacia el castigo corporal, hoy en día tenemos, a pesar de las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño, legislaciones en donde no está expresamente prohibido el castigo corporal, hay una gran resistencia y hay una gran permisividad hacia el sancionar a las niñas y a los niños con golpes ¿no? entonces, esta es una violencia que está muy invisibilizada, que está muy normalizada y que está además muy privatizada en el sentido de que las personas sienten y creo que un número muy importante, hay resultados de una encuesta que levantó la UNAM donde las personas sienten que hay motivos justificados para golpear a los niños ¿no? entonces (para) estas situaciones de violencia no hay una clara política pública encaminada a generar nuevas habilidades de crianza para atender este tipo de violencia porque todavía hay una representación social de que la familia es un espacio privado y no hay este reconocimiento de que la familia sí es un espacio privado pero hay relaciones de poder, y cuando hay asimetrías de poder el estado debe proteger a los más débiles a través de las leyes y a través de las políticas y de la aplicación de la ley, entonces creo que ese tipo de violencia es un tabú.

Desde luego pues la violencia social que hay que hace que los niños en muy buena medida que hoy tengamos que tienen que permanecer encerrados en sus casas y que ya no puedan salir a los espacios públicos por ejemplo y desempeñar libremente el derecho al juego como uno de los casos más emblemáticos y entonces hay una situación de violencia que afecta especialmente a las niñas y los niños, pero hay otro tipo de violencia que es como muy sutil y que tiene que ver con la confianza social, una de las cosas más preocupantes de la consulta infantil y juvenil de 2015 y de la de 2018 son los niveles de desconfianza de las niñas y los niños en sus vecinos, desde luego en el ejército, en la policía, en los partidos políticos, todo eso que ya nosotros sabemos, pero lo que preocupa mucho es que los niños sienten que ya no pueden confiar en la persona que vive junto a ellos, y eso es una violencia terrible porque no hay sociedad que pueda ser viable si no hay una confianza en quien vive junto a ti, si yo le tengo miedo al que vive junto a mí y si veo que los entornos son violentos...

En este sentido también en la consulta de 2015 que te aconsejo que la veas, hubo una parte –me parece- de los niños de tres a seis años que se les dijo “dibuja el lugar en donde vives” y hay unos dibujos que son para de verdad decir “¡¿qué estamos haciendo?, paren este país!” porque los niños dibujan, balazos, sangre, unas cosas verdaderamente aterradoras ¿no? y ellos se están dibujando en el entorno en el que viven, entonces no es solamente que estén expuestos a que los puedan asaltar, que los puedan golpear, es esta violencia psicológica, de no sentirse seguros en el entorno y de no confiar en los vecinos, entonces creo que estamos perdiendo de vista que eso lo único que genera es muchísimo más violencia porque si yo no veo a mi vecino, y especialmente un niño, como alguien en quien puedo confiar pues el tejido social no existe o difícilmente se va a dar ¿no? pues sí claro, confío yo en mi familia, vemos también pues que en la familia hay maltrato y violencia pero son los entornos más seguros en los que se sienten los niños ¿no?

Miguel: Eje 2.- Hay un tercer concepto que está correlacionado (con la violencia y la vulnerabilidad) que es el de la violación a los derechos humanos, a veces se imbrican tanto que parecen lo mismo, como en el caso de la violencia estructural vista como vulnerabilidad y como omisión del estado ¿cómo miras tú estas relaciones, diferencias, coincidencias y fronteras entre estos fenómenos?

Entrevistada 12: A mí me parece, digamos, que son varias caras de la misma moneda que tiene que ver con el enfoque de derechos. Desde la concepción del niño como titular de derechos, la violencia estructural que implica que no puede tener acceso a servicios de salud, se traduce en la violación de un derecho ¿no? también este tema de la violencia que hay en la calle, la violencia social, pues si nosotros nos ponemos a analizar pues violan el derecho a la integridad física, a la integridad psicológica, el derecho al juego, muchas veces obstaculiza el derecho a la educación, entonces no son lo mismo pero la violencia en general y estas condiciones estructurales se traducen en violación de derechos en tanto los derechos de niñas y niños se ven vulnerados por esta situación, lo mismo pasa con las condiciones de desigualdad, de pobreza, pues que violan derechos, esa es

la gran diferencia en lo que nos permite el enfoque derechos: reconocerlo como una violación de derechos y, eventualmente, judicializarlo o exigirlo mediante los mecanismos que tiene el estado para garantizar los derechos. Entonces esto es un fenómeno de nuestro tiempo, por el cual los derechos se vuelven como herramientas que pueden ser utilizadas para garantizar las condiciones de bienestar que precisamente son el contenido sustantivo de los derechos.

Miguel: Eje 3.- Dirías que el EDH está incorporado en los nuevos instrumentos de política pública en México, leyes, planes y programas y ¿qué opinión tienes en general de su diseño, implementación y resultados?

Entrevistada 12: Creo que sí, hacemos en derechos dos distinciones, el nivel fáctico y el nivel normativo. A nivel normativo me parece que, la Constitución podemos decir que medianamente, hay un mal reconocimiento en el artículo 4º que es el específico de los derechos del niño pero se salva con el artículo 1º, entonces al nivel constitucional está razonablemente bien, no la protección específica pero sí la protección general de los derechos humanos. Después al nivel normativo, de ley general, me parece que es un muy buen instrumento, no que no sea perfectible pero normativamente creo que sí por primera vez en la historia de México se logró un muy buen instrumento con un buen diseño institucional, sí nos hubiera gustado que fuera un organismo público autónomo o una secretaría de estado pero el Sistema como quedó con la Secretaría Ejecutiva y las procuradurías, me parece que en términos normativos o sea del diseño está bien, la ley es muy ordenada, tiene principios que guían toda la actuación, pero tiene también derechos específicos que pueden hacerse exigibles, es una ley general como corresponde, no cae en el reglamentarismo, es decir, en términos de diseño me parece que está muy bien.

El reto ahora es que no se den pasos atrás en lo conseguido que es más en términos del Sistema y de la operación de las políticas públicas, porque –un poco lo contesté con la instalación del sistema- lo que se ve –del gobierno entrante- es que seguramente saben que hay una ley, le parecerá muy bueno a la administración que haya derechos pero no hay esta percepción de que la política

pública debe articularse desde las instituciones y, además, una coordinación de las diferentes políticas porque no podemos decir que los derechos de la infancia corresponden únicamente a la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA ¿no?, entonces le corresponden a la SEP, a la Secretaría de Salud, a la Secretaría del Bienestar, a la Secretaría de Hacienda hacer la asignación presupuestaria. Entonces creo que eso es lo que está fallando hasta este momento.

Ahora, desde el principio de la Ley hemos tenido problemas con el presupuesto y aquí hay una reflexión muy interesante en los últimos tiempos, yo no soy experta pero los derechos humanos requieren recursos, había esta especie de mito que los derechos civiles y políticos, que son la libertad de tránsito, la libertad de expresión, el derecho al voto, el derecho de asociación, eran derechos muy fácilmente garantizables porque no exigían presupuesto, mientras que los económicos, sociales y culturales sí, lo cual se demostró que era una absoluta mentira porque el ejercicio del derecho al voto además es bastante caro, o sea el que podamos ir y que salga la persona que eligieron la mayoría de las personas que votaron es bastante caro.

Nuestro sistema electoral es bastante caro, nuestro sistema de representación política es caro, y garantizar las libertades también implica dinero público y desde el principio no se asignó presupuesto adecuado, parecía voluntad política, la ley y el sistema están muy bien, pero a la hora de comprometer recursos fue el pretexto de siempre “es que no hay dinero, que no hay recursos, vamos a optimizar” y en fin, es otra cosa que yo he sostenido siempre, en este país los recursos tienen que ver con las prioridades, cuando hay una prioridad claramente identificada se encuentran los recursos o se destinan para ello, nuestro sistema electoral -que ya está un poco en crisis- en un momento determinado se tomó la decisión de que la democracia electoral y procedimental era muy importante y entonces se destinó una cantidad inmensa de recursos tanto a la estructura electoral como al presupuesto de los partidos políticos y a toda esta serie de cosas, entonces cuando hay una marcada prioridad entonces se encuentran los recursos y esto no ha pasado con el tema de NNA y creo que lo que se está tratando de hacer ahora el gobierno en términos de política es muy equivocado porque con un discurso que

busca acabar con la corrupción se está evadiendo de todas las responsabilidades que le corresponden, entonces ahora se buscan hacer las transferencias directas cuando eso no es garantizar derechos.

Te voy a poner nada más un ejemplo, el de las instancias infantiles, porque además ahora se emitió una recomendación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y lo contestó de una manera muy fuerte la secretaria de bienestar y el DIF. Las instancias infantiles fueron un programa hecho pues con una visión de apoyar a las mujeres y de resolver como fuera el problema de los cuidados ¿no? y era un programa muy deficiente que no tenía enfoque de derechos, que no estaba centrado en el interés superior del niño y que era lo que desde el enfoque de derechos se tenía que hacer ¿no? Las estancias las creó Felipe Calderón, fue cambiando su esquema a través del tiempo, pero cuando surgió era una persona que tenía un lugar adecuado para atender niños en su colonia solicitaba hacer una estancia, recibía un curso de capacitación breve y tenía que adecuar más o menos su casa y recibía –no sé cuál era el máximo- ocho o diez niños y el estado le daba por niño como 800 pesos al mes, entonces era una vecina de la colonia que tenía más o menos un espacio y cuidaba a los hijos de otras vecinas, ¿por qué fue pensando en las mujeres? Porque era para que las mujeres de las colonias pudieran ir a trabajar y que una mujer se hiciera cargo de otros niños ¿no? y me parece que el nombre era así “estancias infantiles para madres trabajadoras”.

Había muchísimas estancias, yo me acuerdo que empezaron 8 mil pero no sé si a esta fecha eran 16 mil, ¿qué era lo que tendría que haber pasado? El estado decir “oye, pues no”, el tema de cuidados lo debe proveer el estado y tiene que hacer guarderías con mucha más capacidad, con personal profesional, con garantías de seguridad, etcétera ¿no? y lo que hace es exactamente lo contrario, en lugar de caminar a la derecha camina hacia la izquierda, es decir, desaparezo esto porque hay mucha corrupción y pues no se puede, y le doy directamente a los papás, a las mamás, mil 600 pesos bimestrales ¿qué es lo que pasa? Con mil 600 pesos no se puede –en lo personal- no se puede hacer nada, no hay una guardería con condiciones mínimas que te cueste 800 pesos al mes, porque es mucho más caro

el cuidado de los niños, entonces en lugar de cambiar hacia algo más robusto y que garantizara mejor los derechos se debilitó mucho más porque, por lo menos las estancias tenían que recibir una capacitación, se les supervisaba en la medida de lo posible, no dudo que hubiera casos de corrupción pero más o menos tenía un control porque era dinero público, ahora se hace la transferencia directa a los papás, entonces lo que se prevé que va a terminar haciendo es que esa misma señora o alguien más va a poner su changarrito ¿no? y pus le van a pagar esos 800 pesos pero no va a estar capacitada, no va a estar supervisada porque el estado no está apostando por construir instituciones que garanticen los derechos, entonces este es otro ejemplo de cómo la política se va debilitando hacia entender..., y sobre todo lo que subyace es que el cuidado de los niños es un asunto que corresponde a los papás no al estado, lo cual es contrario a la Convención, contrario a la Ley, contrario a todo.

Entonces creo que esos son signos preocupantes, de verdad te recomiendo que leas la recomendación de la CNDH y la respuesta, salió ayer la respuesta, la recomendación se dio a conocer la semana pasada no recuerdo si el... pero es una de las últimas sobre estancias infantiles, me parece del lunes 17 de junio, más o menos, si lo *googleas* lo vas a ver porque eso te muestra claramente hacia dónde va la política pública y cómo responde el gobierno, acusando de solapar a corruptos, incluso a la Comisión, pero es una manera de entender la política.

Miguel: sí hay un tema de perder la institucionalidad de las políticas, incluso algunas OSC se quejan de que se le bajó de nivel al ubicar la SE-SIPINNA dependiente de la Subsecretaría de Derechos Humanos, la ubicación no es tema menor y habla de la importancia que se le da a la política.

Entrevistada 12: Sí, y eso pasó desde el gobierno anterior que inicialmente la SE había sido colocada dependiendo directamente de la Secretaría de Gobernación y yo creo que fue hace un año o dos, de repente lo pasaron a depender del subsecretario de derechos humanos, entonces sí fue bajarlo un escalafón y allí lo ha conservado el actual gobierno pero eso fue desde el anterior, y luego en la Ciudad de México, que es el caso que yo conozco, desde el principio tuvo un error

terrible y lo pusieron a depender del DIF que es el contrasentido porque el DIF es esta visión de la familia, de los menores, fue completamente equivocado.

Miguel: Eje 4.- Me gustaría que me platicaras sobre el proceso político, porque yo creo que tú lo debes tener muy claro, en el sentido de los sucesos, pugnas de poder, acomodo de instituciones, la grilla, etcétera, ¿qué pasó para tener la política que hoy tenemos?

Entrevistada 12: Sí, mira, creo que hay una característica de este proceso político en México y que ha sido un proceso muy de organizaciones de sociedad civil porque aún hoy en día el tema de los derechos de la infancia sigue siendo un tema muy marginal que no es algo que esté, y lo contrasto mucho con los derechos de las mujeres o de las personas indígenas, como muy en la agenda pública. Desde que México ratifica la Convención pues hay un movimiento importante de organizaciones de la sociedad civil que empieza como a empujar la adecuación de la Ley y que además, al mismo tiempo, pues va transitando a políticas cómo la presentación de informes espejos ante el Comité de los Derechos del Niño y la agenda pública internacional, no podría yo decir de empujar hacia la agenda interamericana porque la verdad es que no ha tenido relevancia el tema de los derechos del niño desde México, desde otros países de la región sí.

Entonces ha sido muy de organizaciones de la sociedad civil que han encontrado eco, particularmente –creo- en representantes, diputados o senadores, sensibles que han visto una oportunidad en empujar la agenda de infancia, entonces México firma la Convención y tienen que pasar casi diez años para que adecue la Constitución y la Constitución además quedó muy mal el artículo 4º porque si tú comparas la Convención con el artículo 4º es muy limitado aunque es la primera vez que aparecen las palabras niñas y niños en la Constitución. Esto da lugar a la generación de la ley de niñas, niños y adolescentes y a las leyes locales también empujada por ejemplo, Angélica de la Peña fue una persona relevante, una diputada perredista, política, que supo escuchar y ser sensible para empujar estos temas, entonces vienen las leyes pero esas leyes se quedan como en un catálogo

de derechos porque se hizo la ley sin la institucionalidad, entonces bueno si tú creas la ley pero no creas instituciones entonces... y al mismo tiempo también comienza a tener cierta visibilidad los niños en el poder judicial, que el poder judicial la verdad que ha sido como el que más ha avanzado en términos de la interpretación, aunque hay que decirlo aquí que lo circunscribió mucho a la materia familiar pero por ejemplo el derecho del niño a ser oído, todos los temas de patria potestad, o sea la Corte fue abriendo brecha en cuanto a la interpretación y utilizando las leyes y la Convención, a pesar de que no tenían propiamente un mecanismo de garantía.

El siguiente gran salto que se da es hasta 2005 con la reforma del 18 constitucional en materia de justicia para adolescentes, empujado por este mismo grupo, por un sector interamericano importante de académicos y de gente que estaba empujando el tema para pasar de un sistema tutelar a un sistema que garantizara los derechos de los adolescentes ¿no? que es otra visión pero este sí busca reflejar la visión de la Convención, que sí México estaba muy atrasado en armonizar legislativamente porque había un sector muy importante de gente que había hecho la ley sobre el tratamiento de menores infractores que se oponía a pasar a una visión garantista, entonces era, digo es otro tema, pero ahí Rodríguez Manzanero y Ruth Villanueva, ellos habían hecho esta ley y se opusieron mucho, fueron momentos de política y estaba Angélica de la Peña también en esta reforma constitucional y en esta iniciativa con gente de UNICEF que la representante de UNICEF en ese entonces ayudó y apoyó mucho pero hubo momentos de tensiones y de franca esteh, que decían que era una barbaridad porque la lógica del sistema tutelar es de pobrecitos niños y que ellos eran inocentes y que no tenían capacidad para darse cuenta.

Y luego viene la reforma del 2011 en materia de DDHH con una cosa muy rara que pasó, porque la reforma de 2011 se da en junio y entonces a partir de que se reforma el artículo 1º que reconoce los tratados internacionales, yo en esos meses dije “ya quedó abrogado el artículo 4º” porque el artículo 4º dice “las niñas y los niños son titulares de derechos a la educación, la alimentación, la vivienda y el sano esparcimiento”, pero luego se reforma el artículo 4º para incorporar el Interés

Superior de la Niñez –que además es una formulación muy equivocada pero bueno-, yo dije “¿eso de dónde salió?” bueno esa había sido una observación del Comité de los Derechos del Niño, el incorporar el ISN pero era como del 2000, entonces digo ¿cómo se puede? Alguien decir “voy a retomar una recomendación de hace 10 años” cuando ya estaba muy superado esa recomendación, entonces bueno, se da esta reforma del artículo 4º -que es bastante absurda, pobre- pero lo que es muy importante es que con ella se reforma el 73 constitucional para poder hacer la ley general y entonces eso sí es un salto cualitativo porque eso da origen a que en 2014, movido por quién no sé quién le susurró al oído pero el presidente manda su iniciativa preferente y por eso la ley sale muy rápido.

Y ahí seguimos teniendo a las organizaciones y a la academia como los principales interlocutores, digamos, algunos legisladores aliados pero se dio un proceso muy interesante porque hubo una serie de consultas públicas que dieron como origen a la ley general, la iniciativa que había mandado el presidente era muy mala pero tuvieron una sensibilidad increíble de hacer una ley técnicamente muy buena ¿no? ahí también UNICEF estuvo participando y entonces se logra en un periodo muy corto tener una ley técnicamente muy buena y ahí bueno algunos legisladores, bueno yo creo Marta Tagle, hay otra, te podría conseguir los nombres, pero algunos que empujaron y otros y otras que se interesaron en el tema, y la ventaja de ser una agenda tan marginal fue que no tuvo –voy a usar una expresión muy coloquial- *mucho manoseo* y lo único en lo que algunos grupos feministas se metieron fue en el acceso a los derechos sexuales y reproductivos pero realmente no es un tema –por ejemplo– de los derechos de las mujeres que puede tener mil visiones distintas y que se politiza mucho, Verónica Juárez –por ejemplo– que era la presidenta de la Comisión de la Niñez de la Cámara de Diputados también fue un actor muy importante.

Entonces sale la ley y se logra -con relativa rapidez- instalar el Sistema ¿no? ahí yo digo, lo tengo que reconocer, el gobierno de Peña Nieto fue sensible y nombran a Ricardo Bucio que en ese momento él venía de la agenda de discriminación ¿no? no tenía nada que ver y no sabía nada de los derechos de los niños, entonces todo eso fue muy importante para que pudiera instalarse el Sistema,

¿qué fue lo que pasó después? que esto sí es un error, es mi percepción, em tanto la SE-SIPINNA pero especialmente UNICEF, la entonces representante de UNICEF en México tuvieron un empeño absoluto –y a mí me parece que tiene mucha lógica- en la instalación de los sistemas y para ello hicieron alianzas muy nocivas porque ellos mismos dijeron “no pues la esposa del gobernador es muy sensible, pues entonces pues nos colgamos de ella” y entonces lo que generaron fue que los SIPINNA nacieran mal, parecía muy atractivo “no pues la esposa del gobernador le va a decir que esto es muy importante”, no, no es cierto, la esposa del gobernador lo tomó como si fuera el DIF rediseñado, hicieron reproducciones del DIF, entonces tuvimos fotos súper lamentables, digo la esposa del presidente Peña Nieto fue a la instalación del SIPINNA cosa que no debería de haber pasado pero no tuvo un papel protagónico, pero en los estados y en los municipios sí.

Entonces creo que ese fue un error de estrategia muy lamentable, yo creo que se debe –según mi percepción- a que la representante de UNICEF tenía un periodo muy corto y quería tener el mérito de pues haber instalado los 32 SIPINNA que fue a un costo muy alto y yo creo que eso fue lo que generó que hayan nacido mal porque... no porque sean malas las esposas de los gobernadores sino porque no tienen nada que hacer ahí, te da la pauta de que no están entendiendo el mensaje, creo que eso fue políticamente equivocado, y bueno pues la SE-SIPINNA se ha logrado más o menos consolidar pero bueno pues este tema de haberle bajado el nivel pues sí fue un mensaje político equivocado, puede ser falta de posibilidad de cabildeo del secretario –porque además fue una cosa sorpresiva- yo estaba en el Concejo y no lo supimos hasta que salió en el diario oficial y pues con el cambio de administración ya te comenté lo que pasó ¿no?

Se entiende que no es una agenda prioritaria y ha sido difícil, ha sido como un proceso de altibajos donde para mí es o ha sido básicamente organizaciones que de repente se han topado con una sensibilidad política, en el poder judicial también hubo sensibilidades políticas, pero entonces son que de repente te encuentras un legislador o legisladora que le quiere entrar al tema, que tiene la suficiente habilidad para cabildear y eso ha sido lo que ha detonado las grandes reformas y que han permitido pues ir consiguiendo estos avances, pero se sigue

conservando y en el periodo de transición también pero somos las mismas organizaciones, ciertos grupos de personas, las que estamos como en el tema.

Creo que sí es un ejemplo muy claro que sí han sido las propias organizaciones y que de repente alguien, algún legislador ayuda pero básicamente siguen las organizaciones y por lo que se ve pues ahí seguirá porque la gran esperanza era la secretaria de gobernación porque ya había tenido sensibilidad también cuando había estado en la Suprema Corte en pues atraer unos casos pero pues no, no es una agenda que sea suya, de la cual ella se haya apropiado, la empuja cuando hay una buena coyuntura, entonces eso es lo que yo veo.

Miguel: Eje 4.- En la teoría contemporánea de política públicas hay tres enfoques que predominan en el análisis del cambio de las mismas y que dan preeminencia a una u otra explicación o vector causal, de acuerdo con su conocimiento ¿las nuevas condiciones de política pública hacia NNA son producto de la acumulación incremental de modificaciones y conocimientos técnicos en los poderes, o de la colocación de saberes de las coaliciones promotoras y comunidades políticas, o de coincidencias aprovechadas por emprendedores de política en el sector? De manera complementaria se dice que para cambios drásticos en políticas se necesitan shocks o crisis en el entorno nacional o internacional ¿considera usted que sucedieron estos shocks en México? Finalmente, existe también lo que se llama transferencia de políticas por diversas circunstancias ¿considera usted que ha habido importaciones voluntarias o imposiciones por parte de agentes extranjeros para esta política?

Entrevistada 12: Hay otras reformas en temas muy concretos que sí tienen que ver con coyunturas ¿no? por ejemplo el tema ha sido muy raro en México porque –te repito- el tema de la infancia ha sido muy marginal, cuando sucedió lo de la guardería ABC por ejemplo que fue como una cosa muy dolorosa, muy espectacular, se publicó la “ley 5 de junio” que es sobre guarderías y estancias pero realmente no tuvo esta repercusión que ha tenido por ejemplo la ley de acceso a las mujeres a una vida libre de violencia, pero por ejemplo a nivel local,

la Guardería ABC, en conjunto con Casitas del Sur ¿si recuerdas este caso de que las desaparecían?, todo se desató porque a una niña la mandan a un albergue privado porque la abuela estaba en un juicio de pérdida de patria potestad y la abuela no puede hacerse cargo de ella, entonces pidió unos meses para poder hacerse cargo de ella y cuando va la abuela ya no la encuentra, entonces esto se desata que era una organización religiosa que parece que era trata o tráfico de niños, entonces estas dos cosas hicieron que la Asamblea (legislativa del DF) aprobara una ley de albergues que era una locura porque era -haz de cuenta- una ley de protección civil, -haz de cuenta- que se habían sentado y dijeron “Guardería ABC, Casitas del Sur, ¿cómo le hacemos?” entonces era una cosa absurda y justamente las organizaciones, a mí me buscaron muchas para decirme...

Por ejemplo la Casa de la Amistad que recibe niños que están recibiendo tratamiento de cáncer que van con sus papás, es que me están pidiendo una cosa completamente absurda porque no responde al modelo de atención que nosotros damos, aquí los niños están con sus papás, entonces nosotros no podemos tener el número de cuidadores que dicen, Aldeas Infantiles SOS también me dijeron es que nuestro modelo es como un condominio horizontal donde vive una mamá SOS con seis niños ¿no? y aquí nos dicen que el área de alimentos y de preparación de comida tiene que estar completamente aislada del otro y aquí lo que se trata es que sea un esquema familiar, lo más normal posible, entonces los niños entran y se preparan un sándwich y la mamá está cocinando el desayuno en la mañana y están los niños allí con ella, entonces esto está violando la ley, y hubo un momento muy interesante en donde se logró cambiar esa ley de albergues porque además todo era sancionatorio a la ley de modalidades alternativas de cuidado que fue otro proceso bien interesante, el decir bueno “de acuerdo con los instrumentos internacionales ¿cuál es el modelo que debe de haber hacia los niños privados de cuidado parental?”, esa sí fue una coyuntura pero lo demás no han sido coyunturas, yo, en mi percepción y en mi experiencia ha sido alguien sensible que ha dicho “va” o un legislador que está buscando alguna agenda que enarbolar y “pues mira ésta estuvo buena, saca una iniciativa de hace diez años” como fue la reforma del artículo 4º pero con la del 1 con la del 73 y de repente

tenemos esto ¿no? entonces creo que no ha tenido que ver con esto más que en agendas muy concretas y que yo te podría decir que casi la única ha sido el tema de guarderías por ABC.

Miguel: Claro, además como que tienen poco *punch* ¿no? estaba viendo a Redim, el Frente por los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, o algunas otras, que además está mal organizadas, sin recursos, estructura, programa, pero bueno es otro tema.

Entrevistada 12: Claro y bueno tú te pones a ver por ejemplo en la Redim, porque además en la Redim ha sido lamentable porque de haber sido una organización muy fuerte se fueron yendo las organizaciones que tienen otro tipo de impacto político ¿no? las que se dedican más al litigio estratégico, a participación, a trabajo comunitario, éstas que tienen una visión más política, del cabildeo y que tienen más agencia política, y se han ido quedado por ejemplo las organizaciones que tienen –por ejemplo– casas hogar o que dan este tipo (de atención), que están absolutamente rebasadas, lo que les interesa a muchas de estas organizaciones es ver qué van a comer los niños al día siguiente o ¿cómo compran los uniformes cuando se acerca el inicio del ciclo escolar?, no tanto esta visión de impacto político, entonces hay algunas muy grandes organizaciones que están aquí pero que tienen su propia agenda World Vision, Save The Children, Child Fund, que son estas además internacionales, que están en estas alianzas pero que no están en igualdad de condiciones y que han hecho un trabajo muy importante en este sentido.

Y creo que particularmente lo que pasó con esta persona de UNICEF que estaba, ahora más bien creo que el de UNICEF ni pela a las organizaciones ¿no? UNICEF ha jugado también un papel importante porque ella, que además está en una organización importante que se llama JUCONI, dividió mucho a las organizaciones porque se decantó mucho por la Redim, le dio mucho peso y todas las demás se quejaron..., y Redim es muy visible pero tiene temas bastante autoritarios, sí hay temas ahí de conflictos entre organizaciones pero aún dentro de todo yo creo que lo que tiene, tiene que ver con un conflicto de protagonismo de comunicación, pero

en el fondo la visión de lo que debe ser –por ejemplo– la ley general, o sea a diferencia de otras agendas, por eso te digo que están mucho más estructuradas y politizadas, en la ley general había aun consenso de lo que tenía que venir en esta ley y todos decíamos bueno pues “tiene que tener esto, queríamos un organismo público autónomo” o sea no hay divergencias en cuanto a la visión, porque todavía no representa un coto de poder demasiado importante.

Miguel: Eje 4.- Con este nuevo reacomodo ¿quiénes ganan y quienes pierden?, ¿cuáles son tus perspectivas para el sector?

Entrevistada 12: Mira yo creo que pierden las organizaciones por la sencilla razón de que la política del actual gobierno federal, y yo todavía en lo local no alcanzo a ver claramente, es la eliminación de intermediarios en todos los sentidos, entonces se ha mostrado un desprecio abiertísimo del presidente hacia las organizaciones eso es muy claro, entonces estamos en un momento de riesgo institucional, porque pues sí no solamente las organizaciones han empujado los cambios políticos, las organizaciones son las que están atendiendo las necesidades más urgentes, deja tú satisfaciendo derechos, tú ves el grupo de monjitas que ven qué van a comer sus niñas al día siguiente, claro que sus organizaciones no tienen enfoque de derechos, no pues no, pero si ellas dejan de hacer eso los niños se quedan en la calle, entonces con este desprecio del gobierno pues creo que pierden las organizaciones, está habiendo un desmantelamiento de la poca institucionalidad que tenían los derechos de NNA.

Yo no alcanzo a ver ahorita un claro ganador porque pues en términos de la agenda de infancia creo que un aspiración que podríamos tener es a mantener lo que hay, que no desaparezca el SIPINNA, que no desaparezcan la secretaría (ejecutiva) que no abroguen la ley y que más o menos pues ahí la vayamos sobrellevando ¿no? pero sí creo que lo que se alcanza a ver no es muy benéfico porque además tampoco puede producir un gran impacto en la vida de niñas y niños las becas y las transferencias directas eso no creo que vaya a funcionar porque pues el dinero en efectivo o sea rara vez puede suplir una institucionalidad donde el estado es garante y donde el estado supervisa y garantiza derechos.

Miguel: Pues muchas gracias, Doctora, algo más que quiera agregar.

Entrevistada 12: No, pues veo que ya has entrevistado a mucha gente.
