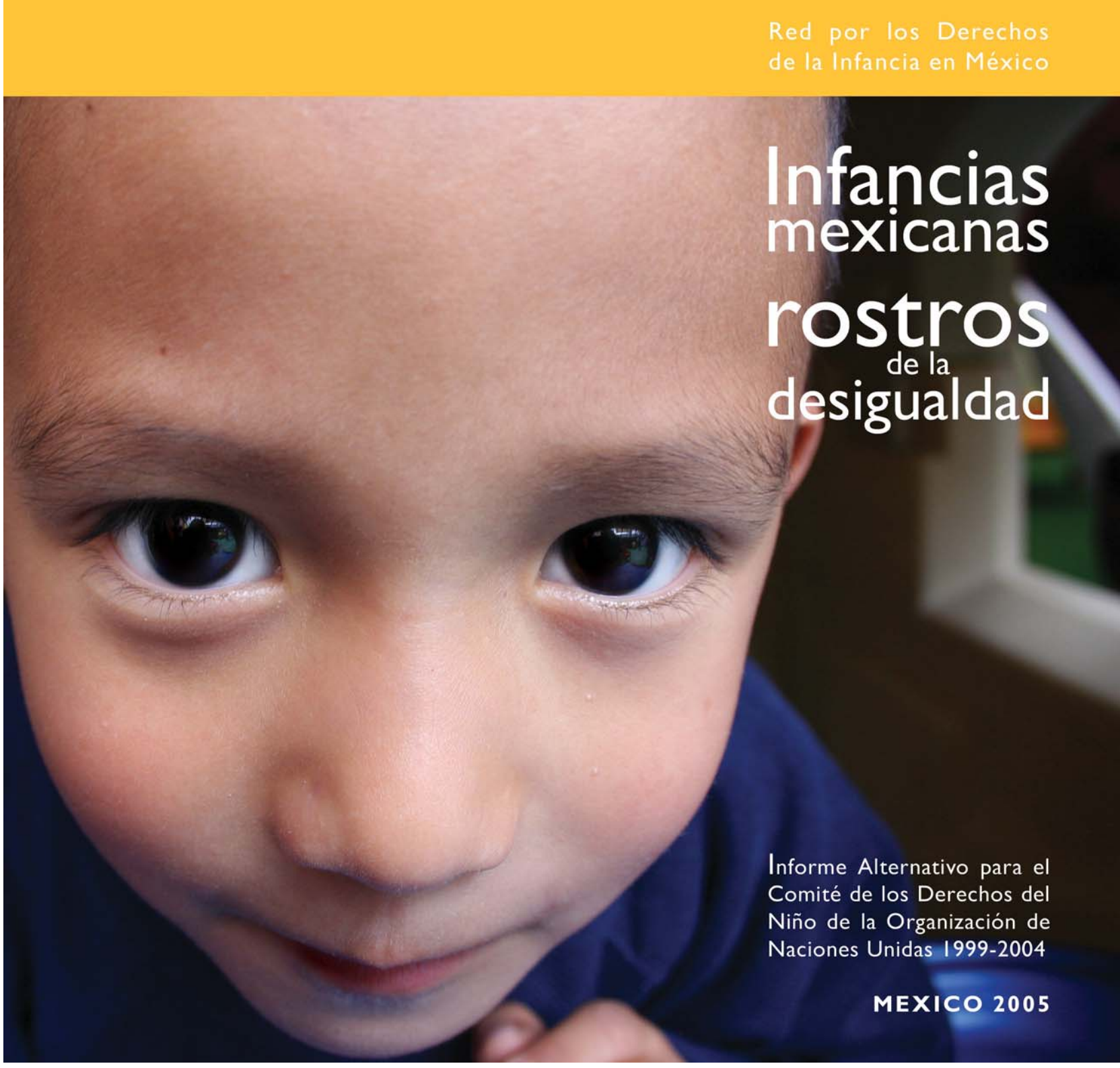


Red por los Derechos  
de la Infancia en México

A close-up, high-resolution photograph of a young child's face, looking directly at the camera with a slight smile. The child has dark, expressive eyes and light skin. The background is blurred, showing what appears to be a window or a piece of furniture.

# Infancias mexicanas rostros de la desigualdad

Informe Alternativo para el  
Comité de los Derechos del  
Niño de la Organización de  
Naciones Unidas 1999-2004

**MEXICO 2005**

## Ficha Técnica

Informe Alternativo al Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, es una producción de la Red por los Derechos de la Infancia en México.

Av. México-Coyoacán 350, Col. General Anaya, México D.F., C.P. 03340  
correo: buzón@derechosinfancia.org.mx  
www.derechosinfancia.org.mx

La elaboración del Informe fue financiada por la Fundación para la Protección de la Niñez I.A.P.; el proyecto “La Infancia Cuenta” de la Red por los Derechos de la Infancia en México, que cuenta con el financiamiento de la Fundación Annie E. Casey. Las opiniones y análisis presentados en este documento no reflejan necesariamente las posiciones o puntos de vista de sus financiadores.

Coordinación: Gerardo Sauri Suárez  
Redacción y compilación general:  
Nashieli Ramírez Hernández y Gerardo Sauri Suárez

Equipo redactor de Informe Alternativo:  
Gerardo Sauri Suárez, Andrea Márquez Guzmán, Nashieli Ramírez Hernández, Catalina Palmer Arrache  
Asistencia Técnica de: Patricia Ezeta Sánchez y Lysette Y. Solís Morales  
Diseño Gráfico y edición: David Muñoz Ambriz  
Fotografía de portada: David Muñoz Ambriz  
Producción e inspección de datos: Catalina Palmer Arrache

Elaboración de temas específicos:

Medidas generales de aplicación: Gerardo Sauri Suárez  
Educación y Salud: Nashieli Ramírez Hernández, Ririki Intervención Social, S.C.  
Identidad: Kate Waters y Patricia Figueroa Fuentes, Melel Xojobal, A.C.  
Protección contra Violencia: Margarita Griesbach Guizar, Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia, ODI, A.C.  
Salud ambiental e Infancia trabajadora: Nashieli Ramírez Hernández con insumos de Andrea Márquez Guzmán  
Infancia y discapacidad: Patricia Urbietta Ubilla, Ririki Intervención Social, S.C.  
Infancia callejera: Martín Pérez García, El Caracol y Gerardo Sauri Suárez  
Explotación sexual comercial: redactado con insumos de Norma Negrete Aguayo, Espacios de Desarrollo Integral, A.C. (EDIAC) y Verónica Acacio Trujillo, Protégeme, A.C.  
Infancia Migrante: Nashieli Ramírez Hernández, con insumos de Alicia Vargas Ayala del Centro Interdisciplinario de Desarrollo Social (CIDES, I.A.P.)  
Grupos Focales con niñas y niños realizados por: Junto con los niños y niñas (JUCONI, A.C.) y la Casa del Escuinle y Educación con el Niño Callejero, I.A.P.

México D.F., septiembre de 2005

Miembros del Consejo Directivo de la Red por los Derechos de la Infancia en México

Acción, Salud y Cultura A.C.  
Ayuda en Acción  
Cátedra UNESCO en Derechos Humanos  
CIDES, I.A.P.  
Conanimac  
DEMYSEX  
Ednica. I.A.P.  
Espíritu que Danza, A.C.  
Fundación para la Protección Niñez, I.A.P.  
MAMA, A.C.  
MATRACA, A.C.  
ODI, A.C.  
Patronato Francisco Méndez, I.A.P.  
Programa Niños de la Calle, A.C.  
Proyecto Niños Don Bosco  
Protégeme, A.C.  
RIRIKI Intervención Social, S.C.  
Visión Mundial de México, A.C.

Leticia Chávez Rodríguez  
Roberto Olvera Saavedra  
Dolores Muñozcano Skidmore  
Alicia Vargas Ayala  
Luz Ma. Hernández Ojeda  
José Aguilar Gil  
Mauro Vargas Urías  
Víctor Manuel Cabrera Morales  
Marco A. López Córdova  
Rogelio Padilla Díaz  
Octavio Hernández Lara  
Margarita Griesbach Guizar  
Lourdes Rojas Osorio  
Francisco Peña Orozco  
Hugo Orozco Sánchez  
Verónica Acacio Trujillo  
Nashieli Ramírez Hernández  
Maria Julia Medina Martínez

## Agradecimientos

Para la realización de este Informe Alternativo, la Red por los Derechos de la Infancia en México ha contado con la valiosa colaboración y apoyo de diversas personas y organizaciones a las que deseamos agradecer.

Un agradecimiento especial es para la Fundación para la Protección de la Niñez, I.A.P. por su desinteresado y comprometido apoyo a las acciones que realiza la Red a favor de los Derechos de la infancia en México.

Nuestro agradecimiento también para la Fundación Annie E. Casey, en particular a Frank Farrow, William O'Hare, Nonet Sykes y Laura Beavers, por compartirnos su experiencia en el uso de indicadores a favor de la infancia y el financiamiento para el desarrollo del proyecto "La Infancia Cuenta en México" que nos ha permitido construir el "Sistema de Indicadores para el Monitoreo de los Derechos de la Infancia en México", fundamento de este informe. También deseamos agradecer al Center for the Study of Social Policy por las facilidades técnicas y administrativas otorgadas para la operación del proyecto mencionado.

Agradecemos en particular al Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) por las orientaciones brindadas para el acceso a la información, lo que ha permitido contar con datos de calidad para este Informe.

A Ririki Intervención Social, S.C., deseamos agradecer en especial por la colaboración de su equipo y el tiempo y dedicación que brindaron y sin lo cual este Informe no habría logrado la cobertura y profundidad necesarias.

A cada una de las personas y organizaciones que aportaron insumos y elaboraron apartados específicos de este documento, les estamos especialmente agradecidos: a Melel Xojobal, A.C., a la Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia (ODI, A.C.), a El Caracol, A.C., a EDIAC, a Protégeme, A.C. y a Cides, I.A.P. Sin Fronteras, I.A.P. y Visión Mundial de México, A.C.; en especial deseamos reconocer el trabajo realizado por la Fundación JUCONI (Junto por los Niños y las Niñas, A.C.), La Casa del Escuinle y EDNICA para que voces de niñas y niños pudiesen tener presencia en este Informe. A Matraca, A.C. le agradecemos en particular su colaboración para documentar las razias en el estado de Veracruz, así como datos y notas referentes a esa entidad.

De 2001 a 2005 diversos talleres y reuniones generaron insumos por parte de organizaciones que trabajan a favor de los derechos de la infancia en México, muchas de ellas miembros de la Red, de ahí nuestro agradecimiento a: Asociación para el Desarrollo Integral de personas Violadas, A.C. (ADIVAC), Ayuda en Acción de México, Centro de Estudios y Atención Psicológica, A.C. (CEAPAC), Coordinadora Popular de Madres Educadoras (COPOME), Educación con el Niño Callejero, I.A.P. (EDNICA), Fundación Mexicana de Reintegración Social, A.C. (REINTEGRA), Movimiento de

Apoyo a Menores Abandonados (MAMA, A.C.), Programa Niños de la Calle, A.C., Red Democracia y Sexualidad (DEMYSEX), Sistemas de Información para la Seguridad Humana, Universidad Autónoma de San Luis Potosí y Visión Mundial de México.

Deseamos agradecer también a Sergio Sauri por las facilidades para la redacción de este informe.

Por supuesto un enorme agradecimiento a las niñas y niños que con sus opiniones y voces nos han permitido dar sentido a este trabajo y a todas las organizaciones que conforman este colectivo, que es la Red por los Derechos de la Infancia en México.

México DF septiembre de 2005.

Gerardo Sauri Suárez  
Director Ejecutivo  
Red por los Derechos de la Infancia en México



## Contenido

|                                                                                                                       |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>1. Medidas generales de aplicación</b>                                                                             | <b>9</b>   |
| 1.1. Inversión en la infancia en un contexto de desigualdad                                                           | 10         |
| 1.2. Infancia: legislación sin dientes                                                                                | 14         |
| 1.2.1. Sistemas inoperantes                                                                                           | 19         |
| 1.2.2. ¿Un México Apropiado?: Programa Nacional de Acción a favor de la Infancia 2002-2010.                           | 27         |
| 1.2.3. Deficientes instancias de defensa de los derechos de la infancia en México                                     | 31         |
| 1.3 Definición de niño                                                                                                | 33         |
| <b>2. Principios Generales</b>                                                                                        | <b>35</b>  |
| 2.1. Derecho a la Vida                                                                                                | 36         |
| 2.1.1. Mortalidad infantil                                                                                            | 36         |
| 2.2. Derecho a la Igualdad                                                                                            | 42         |
| 2.2.1. No Discriminación                                                                                              | 42         |
| 2.3. Derecho a la participación                                                                                       | 48         |
| 2.4. Derecho a la información                                                                                         | 51         |
| <b>3. Derechos y Libertades Civiles</b>                                                                               | <b>55</b>  |
| 3.1. Derecho a la Identidad                                                                                           | 56         |
| 3.2. Derecho a la libertad de pensamiento, libertad de conciencia, religión y de practicar su propia cultura y lengua | 59         |
| 3.3. Protección a la vida privada y a los tratos crueles y degradantes                                                | 62         |
| <b>4. Entorno Familiar y otro tipo de tutela</b>                                                                      | <b>65</b>  |
| 4.1. Derecho a la Familia y a recibir protección integral                                                             | 66         |
| 4.1.1. Internamiento de niñas y niños: lo que sea su voluntad                                                         | 66         |
| 4.1.2. Adopción y custodia                                                                                            | 70         |
| 4.2. Protección a niños contra todo tipo de violencia                                                                 | 75         |
| 4.2.1. En México deficiente justiciaabilidad para Niñas y Niños víctimas                                              | 83         |
| <b>5. Salud Básica y Bienestar</b>                                                                                    | <b>89</b>  |
| 5.1. Derecho a la Salud                                                                                               | 92         |
| 5.2. Derecho a la Alimentación                                                                                        | 98         |
| 5.3. Salud ambiental infantil                                                                                         | 108        |
| 5.4. Salud Sexual y Reproductiva                                                                                      | 112        |
| 5.5. Derecho a recibir atención especial por discapacidad                                                             | 120        |
| <b>6. Educación, un derecho de la infancia</b>                                                                        | <b>125</b> |
| 6.1. Rezago y desigualdad en el acceso                                                                                | 127        |
| 6.2. Inequidad                                                                                                        | 131        |
| 6.3. Calidad                                                                                                          | 139        |
| 6.4. Descanso, Esparcimiento y Cultura                                                                                | 144        |
| <b>7. Medidas especiales de Protección</b>                                                                            | <b>151</b> |
| 7.1. Infancia en conflicto con la ley                                                                                 | 152        |
| 7.2. Infancia trabajadora                                                                                             | 160        |
| 7.3. Explotación sexual, venta y trata                                                                                | 162        |
| 7.4. Derecho a la protección integral contra el uso y explotación relacionada con estupefacientes                     | 168        |
| 7.5. Infancia callejera                                                                                               | 171        |
| 7.5. Infancia indígena: radiografía de la desigualdad                                                                 | 179        |
| 7.6. Infancia migrante                                                                                                | 185        |
| <b>8. Relación Bibliográfica</b>                                                                                      | <b>197</b> |
| Organizaciones miembros de la Red por los Derechos de la Infancia en México                                           | 207        |
| Anexo I                                                                                                               | 211        |



Las organizaciones que conforman la Red por los Derechos de la Infancia en México presentan al Comité de los Derechos del Niño de la ONU este Informe Alternativo al "Tercer Informe Periódico de México al Comité de los Derechos del Niño relativo a la Aplicación de la Convención sobre los Derechos Del Niño".

## Introducción

La Red por los Derechos de la Infancia es una coalición conformada en el año 2001 y que en la actualidad agrupa a 58 organizaciones y redes temáticas de 13 Estados de la República. Este es, por lo tanto, su primer informe alternativo al Comité de los Derechos del Niño de la ONU, no obstante que diversas organizaciones, que actualmente conforman este colectivo, participaron activamente en la elaboración de los dos anteriores informes alternativos que se produjeron en México desde la sociedad civil.

El trabajo que la Red inició en México en torno al monitoreo y seguimiento de la Convención, es el estímulo para contribuir con los insumos que aquí se presentan, para que el Comité de los Derechos del Niño de la ONU pueda aprovecharlos hacia las observaciones y recomendaciones que emita entorno al Informe que el Estado mexicano presentó.

Este Informe Alternativo es resultado de un proceso de dos años de diversos ejercicios y consultas con organizaciones no gubernamentales y especialistas en diversos temas relacionados con la infancia, principalmente vinculados a la Red por los Derechos de la Infancia en México.

Los primeros ejercicios y consultas se realizaron desde 2002 y sus productos fueron publicados antecediendo a éste, dado que el Gobierno mexicano presentó su tercer informe con dos años de retraso.

En particular, desde el proyecto la Infancia Cuenta en México, la Red por los Derechos de la Infancia, ha logrado compilar información procedente de las fuentes más confiables del país, que se integraron a los ensayos originales, además de que brindó insumos para tratar temas que no se habían abordado con suficiencia.

Se trata entonces de un Informe que toma como base tres fuentes fundamentales:

\* La experiencia, visión y testimonio de organismos no gubernamentales y especialistas en ámbitos relacionados con la defensa y promoción de los derechos de la infancia en México, lograda desde consultas particulares, electrónicas y grupales (la mayoría de los cuales se realizó entre 2003 y 2004).

\* Los datos compilados dentro del Sistema de Indicadores para el Seguimiento y Monitoreo de los Derechos de la Infancia, que desarrolla la Red por los Derechos de la Infancia en México, con su proyecto "La Infancia Cuenta" y que se ha alimentado con la información proporcionada por diversas instancias de gobierno, y en particular por la que genera el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) que es el principal y más confiable órgano productor de información en México.

En este sentido, este Informe Alternativo, se basa en los datos más robustos, confiables y actuales que dispone el país, superando la información estrictamente cualitativa.

\* Voces de niñas y niños procedentes de diversas fuentes: consultas realizadas por diversas organizaciones que forman parte de la Red; ejercicios realizados desde otras instancias, y un tercer tipo son de las consignadas por medios de comunicación y que fueron detectadas por nuestro Sistema de Monitoreo de Noticias. Las voces dan rostro e ilustran la manera en que niñas y niños, que en condiciones de especial discriminación, perciben su realidad y buscan reconocer su derecho a expresar su opinión y están consignadas en este documento en “Miradas desde la Infancia”. Sin embargo, en este punto la Red reconoce que el esfuerzo no fue suficiente para garantizar, con mayor amplitud, que estas voces se reflejaran en cada uno de los temas que aborda el presente Informe, no obstante uno de los compromisos que asume a partir de ahora es el de incrementar esta participación, además de generar versiones que puedan ser más accesibles para recoger su punto de vista.

Cada tema que se presenta en este Informe, incluye lo que hemos denominado “Miradas de Atención” que resaltan situaciones que de manera especial vulneran los derechos de la infancia, así como “Miradas a la Acción” que son aspectos que en particular se considera que el Estado Mexicano debe de atender a través de medidas legales, administrativas y de política pública en forma urgente. En algunas temáticas también se han incluido “Miradas a la Infancia”, que consignan, lo que podrían considerarse casos que ejemplifican diversas problemáticas.

El conjunto de miradas a los diferentes rostros de las infancias en México, nos dejan claro que pese a los avances que el Estado Mexicano ha logrado en materia de cumplimiento de la Convención de los Derechos del Niño, la violación al derecho de igualdad es un factor que determina en buena medida la falta de disfrute y ejercicio de muchos otros derechos por parte de niñas y niños mexicanos.

En este sentido, este Informe Alternativo busca animar al Estado mexicano en su conjunto a emprender medidas más enérgicas para acelerar el cumplimiento de los derechos de la infancia en el país, ante lo cual las organizaciones que conforman la Red por los Derechos de la Infancia en México, ofrecen su compromiso.

# **I. Medidas generales de aplicación**

## 1.1. Inversión en la infancia en un contexto de desigualdad

### Recomendaciones del Comité

*CRC/C/15/ADD.112 10 de noviembre de 1999: El Comité reitera su recomendación (CRC/C/15/ADD.13, párr. 16) de que esas disposiciones se tomen "en la máxima medida que permitan los recursos disponibles" sobre la base de los artículos 2, 3 y 4 de la Convención. El Comité recomienda además que el Estado Parte dé prioridad a la dotación de un crédito presupuestario suficiente para los servicios sociales en favor de la infancia y que se preste atención particular a la protección de los niños pertenecientes a grupos vulnerables y marginados.*

*El Comité reitera su recomendación y recomienda además que el Estado Parte intensifique sus disposiciones para reducir las disparidades económicas y sociales, incluso entre zonas urbanas y rurales, para prevenir la discriminación contra los grupos más desfavorecidos de niños, como las niñas, los niños con discapacidades, los que pertenecen a grupos indígenas y étnicos, los que viven o trabajan en las calles y los que habitan en zonas rurales.*

En el Censo General de Población y Vivienda 2000 (Censo 2000 INEGI) se contabilizaron 38,707,777 millones de niños y niñas menores de 18 años; para el 2003 la población de 0 a 17 años se estimó (CONAPO) en un poco más de 39 millones de personas, representando el 37.65% del total de la población. De acuerdo al Censo 2000 la población de entre 0-17 que vivían en hogares cuyo ingreso familiar era de 2 salarios mínimos o menos alcanzó a 16,478,600 niños y niñas; lo que se traduce en que el 42.6% niñas y niños en nuestro país, viven en hogares con un ingreso menor a 236 dólares<sup>1</sup>.

Según un informe del UNICEF<sup>2</sup> de 2005, dentro de los países de la OCDE, México es el país con la tasa más alta de pobreza infantil. Durante los años 90 se registró un aumento de 3 puntos en la tasa de pobreza infantil, uno de los más altos incrementos dentro de los países que conforman esta organización mundial. Este mismo informe ubica a México como el país con más alto porcentaje de niños viviendo bajo el promedio nacional de ingresos. De igual forma, las tasas de reducción de la pobreza vía intervención gubernamental para el caso de México, son de las más bajas entre este grupo de países.

Por otro lado, a pesar de que algunos informes oficiales muestran el descenso en las tasas de pobreza, la brecha entre ricos y pobres se ha incrementado en el país, por lo que la propia falta de dinamismo en la reducción de los niveles de pobreza esta asociada a la desigualdad.

En el contexto de América Latina, México se encuentra entre los países de más alta desigualdad según un informe de la CEPAL<sup>3</sup>. El Informe sobre Desarrollo Humano de México 2004, por su parte, señala que la desigualdad se concentra principalmente en Veracruz, Oaxaca, Chiapas, Puebla, Guerrero y Estado de México, estados responsables del 40.3% de la desigualdad nacional. Sin embargo la desigualdad al interior de los municipios mexicanos es más alta que entre las diversas entidades federativas, pues las diferencias en el índice de ingresos a este nivel llegan al 168%, siendo Guanajuato el Estado que presenta mayor disparidad en los niveles de ingreso al interior de sus municipios<sup>4</sup>.

La aplicación del gasto público puede ser un factor determinante para la reducción tanto de los niveles de pobreza infantil, como de disparidades. No obstante también puede ser un factor que incremente la brecha de desigualdad. Rodolfo de la Torre<sup>5</sup> muestra que, en el año 2000, mientras la población ubicada en los tres deciles con menores ingresos recibió el equivalente al 25% del total del gasto público

1. INEGI. (2000) XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

2. Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF (2005). Pobreza Infantil en los Países Ricos. Documento descargado de la Red Internacional de Información: [www.unicef-irc.org](http://www.unicef-irc.org)

3. CEPAL y UNICEF (2002). La pobreza y la desigualdad en América Latina y el Caribe aún tiene rostro de infancia.

4. PNUD (2005) Informe sobre Desarrollo Humano México 2004. El Reto del Desarrollo Local.

5. De la Torre, Rodolfo. Reforma Económica, Distribución del Ingreso y Política Social en México. UIA-CIDSES, mayo 2004, acetatos.

programable, la población ubicada en los tres deciles de más altos de ingresos recibió el 34.8% de este gasto. En esta misma línea, el gasto público destinado a programas para el combate a la pobreza para los sectores que viven en condiciones extremas ha fluctuado año con año en un promedio cercano al 1% del gasto público programable.

Las deficiencias en la aplicación y tamaño del gasto público generan procesos de discriminación hacia la infancia más pobre. En el año 2000, por ejemplo, casi la mitad de niñas y niños a nivel nacional (49.6%) vivían en hogares sin agua dentro de su vivienda y esta situación es más aguda en Oaxaca, Guerrero, Chiapas y Veracruz, en donde entre el 70% y 80% de los niños y niñas habitan en hogares que carecen de este servicio al interior. La disparidad es evidente cuando se aprecia que en Aguascalientes, sólo 12.4% de la población menor de 18 años vive sin agua dentro de su vivienda, y en Nuevo León el 18.3%. Cabe señalar que en la presentación oficial de cifras, usualmente se refieren a acceso a agua dentro de la vivienda o el terreno.

Sin embargo el reto para ofrecer una vida digna y sana está en garantizar agua dentro de la vivienda.

| Distribución de los estados, por cuartiles de porcentaje de población menor a 18 años sin agua dentro de su casa, 2000. |            |                 |                              |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|-----------------|------------------------------|
| < 31.67%<br>(Mínimo 12.42%)                                                                                             |            | 31.67% - 47.89% | 47.89% - 63.03%              |
|                                                                                                                         |            |                 | > 63.03%<br>(Máximo 81.53 %) |
| AGUASCALIENTES                                                                                                          | SONORA     | SINALOA         | TABASCO                      |
| NUEVO LEON                                                                                                              | GUANAJUATO | NAYARIT         | PUEBLA                       |
| JALISCO                                                                                                                 | B.C.S.     | SAN LUIS POTOSI | HIDALGO                      |
| CHIHUAHUA                                                                                                               | TAMAULIPAS | MEXICO          | CAMPECHE                     |
| COLIMA                                                                                                                  | DURANGO    | YUCATAN         | VERACRUZ                     |
| COAHUILA                                                                                                                | QUERETARO  | TLAXCALA        | CHIAPAS                      |
| DISTRITO FEDERAL                                                                                                        | ZACATECAS  | QUINTANA ROO    | GUERRERO                     |
| BAJA CALIFORNIA                                                                                                         | MICHOACAN  | MORELOS         | OAXACA                       |

Fuente: Elaboración Propia con Datos de Censo 2000, INEGI

No obstante, el Estado ha avanzado en proporcionar servicios básicos a niñas y niños, la brecha es aún preocupante. Así lo muestra el hecho de que, de acuerdo al Censo 2000, 10,630,429 niños y niñas mexicanos vivían en hogares sin drenaje en su vivienda (27.5% de total). En Oaxaca y Guerrero, el porcentaje de niños y niñas habitando en viviendas con esa carencia es más del doble: 61.2% y 55.2%, respectivamente.

## Miradas de atención



- \* En México son débiles las disposiciones jurídicas para proteger el gasto público social en general y en particular el destinado a la infancia.
- \* Se han incrementado los niveles de desigualdad afectando a la infancia y los índices de pobreza son aún alarmantes. Esta situación se agudiza en los estados del sur y centro del país, en las zonas rurales y en los municipios con más de 4% de Población Hablante de Lengua Indígena.
- \* Se carece de información sobre el nivel de monto de gasto público destinado a las infancias, tanto a nivel federal, como estatal y local.

## Miradas desde la Infancia

"Me caí de la cama (porque habían quitado la escalera mientras dormía) y mi mamá se tuvo que gastar todo lo de una quincena.

Me llevaron al hospital del niño y nos quedamos sin nada. Deberían de hacer algo para ayudarnos y no quedarnos sin dinero para otras cosas."

Niño de la comunidad de Sta. Ma. Ahuacatitlan, Morelos.  
*Consulta y transcripción de Inés Westphalen, de la Casa del Escuinle.*

"Pedimos que una parte de los impuestos nacionales sean destinados para combatir el problema de la desnutrición en los niños y niñas de México, comentó Jessica Hernández de 14 años.

Fuente: Barradas, B. Noticieros Televisa

Distribución de los estados por cuartiles de porcentaje de población menor de 18 años sin ningún tipo de drenaje en su vivienda

| < 17.97%<br>(Mínimo = 1.89%) | 17.97 -25.40 | 25.40 -40.27   | >40.27<br>(Máximo =61.18%) |
|------------------------------|--------------|----------------|----------------------------|
| DISTRITO FEDERAL             | MORELOS      | GUANAJUATO     | VERACRUZ                   |
| AGUASCALIENTES               | COAHUILA     | SINALOA        | PUEBLA                     |
| COLIMA TLAXCALA              | TAMAULIPAS   | SAN LUIS POTOS |                            |
| JALISCO                      | B.C.S.       | QUERTARO       | CAMPECHE                   |
| NUEVO LEN                    | B.C.         | MICHOACAN      | CHIAPAS                    |
| CHIHUAHUA                    | Q. ROO       | DURANGO        | YUCATAN                    |
| TABASCO                      | SONORA       | ZACATECAS      | GUERRERO                   |
| MEXICO                       | NAYARIT      | HIDALGO        | OAXACA                     |

Fuente: Elaboración Propia con Datos de Censo 2000, INEGI

A principios de la presente década 2,254,103 de niñas y niños, vivían en hogares sin electricidad, lo que representaba cerca del 6 por ciento de la población infantil; sin embargo la desigualdad se ve también reflejada en este rubro ya que, nuevamente en cinco entidades del país, la proporción de niñas y niños es dos veces más, que el promedio nacional: Oaxaca el 14%; Chiapas, Veracruz, San Luís Potosí y Guerrero con porcentajes alrededor del 13%.

La inequidad en la aplicación del gasto público, tiene impacto sobre el bienestar de los niños y niñas y en la profundización de las desigualdades de las infancias mexicanas. Un informe de FUNDAR<sup>6</sup> indica que: "México tiene un sistema de salud segmentado, mediante el cual el derecho a la salud de niñas y niños en condiciones de pobreza difícilmente puede verse realizado: a un niño cuyos padres cuentan con empleo formal se le destinarán 2,786 pesos al año, mientras que a un niño que vive en condiciones de extrema pobreza, se le destinan 384 ó 131 pesos al año, dependiendo de si lo atiende el IMSS-Solidaridad<sup>7</sup> o el Programa de Atención Comunitaria(PAC)".

Un aspecto que limita la evaluación del gasto público en la infancia es la forma en que se diseña y se asigna el gasto que afecta a los niños, niñas y adolescentes, ya que la información está dispersa y por lo tanto es difícil identificarlo con exactitud. En ocasiones los datos son incluso desconocidos al interior de las propias instancias

6. Hofbauer, H. y Lara G.(2001) Presupuestos Sensibles a la Infancia: Primera aproximación al análisis presupuestal para infancia. FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación. México.  
7. Actualmente IMSS-Oportunidades

de gobierno. El estudio antes señalado, resalta lo anterior, en su análisis sobre la inversión de gasto público en infancia del presupuesto 2001:

\* La suma del presupuesto de 2001 destinado a la infancia representó un 14.8% del gasto neto total y un 21.3% del gasto programable pero esto no representa la totalidad de recursos que se dirigen a este sector; ya que no es posible identificarlos dentro del presupuesto de la federación. Aún así las cifras contrastan con el hecho de que en ese año el total de las personas menores de 18 años representó el 42% del total de la población.

\* Algunas de las inferencias sobre el gasto público que se destina a la infancia son vagas.

\* Los criterios programáticos de las políticas sectoriales rara vez hacen referencia a las necesidades de grupos específicos, ya sean mujeres, niños y niñas, indígenas o grupos en pobreza extrema.

\* Tampoco hay una sistematización de registros administrativos con respecto a los servicios ofrecidos de manera directa a la población, registros que permitirían entender las acciones que el gobierno está instrumentando para hacerle frente a las necesidades de niñas y niños.

En el año 2002, como parte del seguimiento a los acuerdos de la Sesión Especial sobre Infancia, el gobierno mexicano establece el Programa Nacional de Acción a favor de la Infancia 2002-2010 (PAFI). Desafortunadamente ni en las líneas de acción, ni en las estrategias se establecieron compromisos o mecanismos para generar información sobre el gasto público en infancia, ni para su monitoreo y evaluación y su impacto en la infancia.

La Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes no establece medidas o disposiciones respecto a políticas de inversión en programas sociales para la infancia que la protejan ante las eventualidades de la economía mundial y nacional. Por su parte la Ley de Desarrollo Social, aprobada en 2004, establece una disposición que señala que el gasto público destinado a desarrollo social no podrá ser menor a la del año anterior, sin embargo esta disposición fue violada en el 2005 al aprobarse un nivel de presupuesto para este rubro inferior al de 2004.

## Mirada a la acción



\* Establecer desde la legislación y programas, como el Programa Nacional de Acción a Favor de la Infancia (PAFI), medidas para el monitoreo y evaluación del gasto público y su impacto en la infancia y estrategias para incrementarlo acordes con la iniciativa 20/20 del PNUD.

\* Se requieren políticas para evitar la desigualdad generada por el uso y destino del gasto público y en la cobertura a servicios sociales básicos, para evitar la discriminación a grupos específicos, en particular niños y niñas rurales e indígenas.

## I.2. Infancia: legislación sin dientes

*Recomendaciones del Comité relacionadas 10/11/99. CRC/C/15/ADD.112.:*

*\* El Comité reitera su recomendación de que el Estado Parte continúe el proceso de reforma legislativa para velar por que la legislación nacional relacionada con los derechos del niño, en los planos tanto federal como estatal, corresponda plenamente a los principios y disposiciones de la Convención y refleje su carácter holístico.*



### Miradas de atención:

\* En México existe una tendencia creciente a crear leyes en materia de derechos de la infancia carentes de mecanismos de justiciabilidad y exigibilidad. Establecen un marco jurídico débil, que no favorece el desarrollo de políticas públicas que protejan los derechos y que permite la prevalencia de principios y disposiciones discriminatorias y contrarias al derecho internacional.

\* No existe ninguna instancia a nivel nacional, que apoye, colabore y se coordine con las instancias estatales y municipales, para hacer acordes las leyes y mecanismos de protección a los derechos del niño. Un ejemplo de esta ausencia es el hecho de que el gobierno federal no cuente con un seguimiento del número de leyes.

En México se han registrado avances respecto a la recomendación anterior.

A diferencia de las once leyes estatales sobre derechos de la infancia que el Gobierno mexicano reporta en su Tercer Informe al Comité, la Red por los Derechos de la Infancia en México ha identificado veinte leyes de este tipo en las siguientes entidades: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Distrito Federal, Colima, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán de Ocampo, Morelos, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas. Algunas de estas leyes incluyen en su título la noción de derechos y otras lo hacen sólo en su articulado. Desde esta perspectiva, faltarían 12 estados de la República, poco más de la tercera parte del total, por legislar en materia de derechos de la infancia.

Desde las primeras leyes estatales promulgadas (Morelos y Zacatecas en 1997) a la más reciente (Estado de México, 2004) existe una evolución notable en las legislaciones, debido fundamentalmente a que a partir de la reforma y adición al Artículo 4º Constitucional lograda en el año 1999 y a la Ley de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes expedida por el Congreso de la Unión en el 2000, las leyes locales han adquirido un lenguaje más concordante con los derechos de la infancia derivados de la Convención.

No obstante que la existencia de un creciente marco jurídico inspirado en nociones derivadas de la Convención es un avance importante a fin de crear la armonía necesaria entre este tratado y las leyes que afecta a la infancia, un análisis más detallado muestra que este nuevo marco jurídico es demasiado débil, para influir determinantemente en las políticas, los programas y las prácticas que afectan el pleno ejercicio de los derechos de la infancia.

Se trata, de manera preocupante, de leyes que carecen de los mecanismos de justiciabilidad y exigibilidad para hacer valer los derechos, que mutilan los alcances de la Convención y que presentan serias contradicciones frente a la doctrina de protección integral derivada de la Convención. Lo más grave es que, en la mayoría de los casos estas leyes, no aseguran una inversión de calidad en gasto público para garantizar los derechos de la infancia, y cuando lo hacen, es mediante referencias poco comprometedoras para los gobiernos estatales.

En su mayoría, descansan sobre instituciones obsoletas, con escaso presupuesto y poder de convocatoria, y que en el mejor de los casos fomentan instancias de consulta, en algunos casos con presencia ciudadana, pero no cuentan con la fuerza jurídica y social para afectar las políticas públicas dirigidas a la infancia en forma eficiente.

En parte uno de los problemas determinantes de esta situación es el hecho de que la propia Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, pretendidamente de nivel federal, presenta graves limitaciones:

\* Presenta las mismas limitaciones señaladas anteriormente para el caso de las leyes estatales.

\* Carece de un ámbito obligatorio a nivel federal, ya que la infancia es un tema reservado a las legislaturas estatales, por lo que puede ser motivo incluso de controversia constitucional.

La Red por los Derechos de la Infancia en México desarrolló un Índice de Medición de la Calidad de las Leyes sobre Derechos de la Infancia, tomando como indicadores básicos supuestos derivados de la Convención y de recomendaciones realizadas por el CDN de la ONU para los Estados parte en esta materia. A esto se le agregaron indicadores que se consideraron pertinentes para la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos.

La metodología utilizada para esta índice se puede consultar en el Anexo I de este Informe.

La aplicación de este Índice arrojó los siguientes resultados, en las legislaciones actualmente vigente en una escala del 0 al 10:

**Escala de medición de leyes estatales con base en la Convención de los Derechos del Niño**

| <i>Estado</i>       | <i>Calificación</i> |
|---------------------|---------------------|
| Baja California     | 0.7                 |
| Zacatecas           | 0.7                 |
| Morelos             | 0.9                 |
| Guerrero            | 1.6                 |
| Tamaulipas          | 1.8                 |
| Hidalgo             | 2.0                 |
| Colima              | 2.1                 |
| Campeche            | 2.2                 |
| San Luís Potosí     | 2.2                 |
| Ciudad de México    | 2.4                 |
| Jalisco             | 2.4                 |
| Estado de México    | 2.5                 |
| Sonora              | 2.5                 |
| Chiapas             | 2.9                 |
| Baja California Sur | 3.0                 |
| Quintana Roo        | 3.6                 |
| Aguascalientes      | 3.9                 |
| Michoacán de Ocampo | 4.2                 |
| Durango             | 4.4                 |
| Sinaloa             | 4.9                 |

**Miradas desde la Infancia**

"De que sirven las leyes si no se nos aplican de manera justa a los niños, sólo porque no tenemos dinero para comprar la justicia nos discriminan."

"Los gobiernos deben hacer leyes que de veras protejan a los niños y no nada más los engañen."

"El gobierno deben empezar a preocuparse por los niños y no sólo por el dinero."

Niños y niñas trabajadores de Morelos, Cd. de México.  
Consulta y transcripción del equipo de Ednica, I.A.P.

**Exigen más niños reconocimiento como ciudadanos plenos**

Durante el Paramento Infantil realizado en la Cd. de México en 2004, Ruth Celia Correa Cerón, de 10 años de edad, presentó en la Cámara de Diputados el manifiesto político de las y los niños del país, en el que demandan su reconocimiento como ciudadanos plenos.

Entre sus propuestas destaca el incremento de los recursos públicos destinados a la salud, la educación y la vivienda, la implementación de plantas para reciclar basura y agua en los municipios del país y la creación de una ley que sancione a las industrias contaminantes.

Fuente: Martínez, M. (2004). Exigen más niños reconocimiento como ciudadanos plenos.Cimacnoticias. México



## Mirada a la acción

\* Creación de sistemas nacional, estatales y municipales de protección de los derechos con autonomía, fuerza jurídica y presupuesto propio para operar y afectar prácticas y políticas públicas.

\* Promover la reforma al Artículo 73 Constitucional, para que la infancia y sus derechos sean de competencia de concurrencia de la federación y de los estados, con la finalidad de proporcionar un marco jurídico apropiado para que la Ley de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, se reforme y pueda incidir en las legislaciones locales.

\* Se requieren de metodologías y herramientas para evaluar la calidad de las leyes de derechos de la infancia frente a la Convención antes de proceder a su aprobación y de mecanismos para reformar las leyes vigentes a fin de que cumplan con el espíritu, principios y disposiciones de este Tratado.

La calificación refleja, por ejemplo que la ley de Baja California, la más baja en la escala (0.7), no tutela los derechos de la infancia como propósito central, mientras que el estado con una calificación más alta como la de Sinaloa (4.9), si lo hace. La ley de Baja California utiliza el concepto "menor" para referirse a niñas y niños, además de que no contempla un enfoque de género ni las diferencias necesarias entre infancia y adolescencia.

Un punto fuerte de las leyes estatales es que definen como niño o niña a toda persona menor de 18 años de edad, salvo la ley del estado de Tamaulipas que la define por debajo de la misma o la de Zacatecas que hace referencia a la edad sólo en términos de imputabilidad penal.

Mientras leyes, como la del estado de Durango, contemplan al menos todos los derechos establecidos en la Convención y además asignan a instituciones responsables de garantizarlos; otras como la de Zacatecas y Morelos, por ejemplo, omiten derechos fundamentales y son ambiguas o escasas para asignar instituciones responsables.

Uno de los problemas comunes en todas las legislaciones es el referido a la carencia de un adecuado Sistema de Protección de los Derechos de la Infancia, ya que en el mejor de los casos se asignan a instituciones tradicional y exclusivamente asistencialistas, como instancias responsables de la política pública derivada de esta ley o generan mecanismos con poca fuerza jurídica para al coordinación de las políticas públicas en los niveles federales, estatales y municipales, omitiendo tres aspectos centrales que la Red por los Derechos de la Infancia ha venido planteado:

1. Consejos estatales y municipales de Protección y Promoción los Derechos de la Infancia: como organismos rectores de las políticas públicas en materia de infancia.
2. Defensoría de la Infancia: servicio de protección y defensa socio-jurídica de los derechos de los niños.
3. Sistema de Información Nacional sobre la Infancia: para apoyar la vigilancia y evaluación de políticas, así como la generación de un nuevo conocimiento para el desarrollo, que sensibilice, promueva y aporte al cumplimiento de los derechos de niñas y niños. Este Sistema debe de estar conformado a su vez pos sistemas similares a nivel estatal.

Las debilidades señaladas en las leyes provoca que el camino hacia la armonización del marco jurídico vigente en todos los niveles del Estado sea un camino largo, sinuoso y lleno de contradicciones por lo que es común que una ley de protección de los derechos de la infancia en algún estado coexista con leyes que niegan tales derechos -como es el caso de las leyes sobre menores infractores-.

Los Comités o Consejos promotores de los derechos del niño que se han creado en algunas entidades federativas, no cuentan con recursos, autonomía o un marco apropiado para afectar las políticas públicas relacionadas con estas leyes.

Estas instancias suelen funcionar desde una dinámica protocolaria, pero no generan instrumentos y acciones para monitorear y evaluar los niveles de cumplimiento de los nuevos marcos jurídicos y su impacto en las condiciones de la infancia; en su mayoría no cuentan con información de calidad para la toma de decisiones y la participación ciudadana e incluso la infantil, cuando ocurren, funcionan más como elementos legitimadores, que como fuerzas promotoras de cambios favorables, debido a los reducidos márgenes de acción que se les asigna.

## **Cuadro Temático I:**

### **4° Constitucional: avances y limitaciones desde una perspectiva de derechos de la infancia**

El 13 de Diciembre de 1999 se aprobó en la Cámara de Diputados una reforma al artículo 4° Constitucional relativa a los derechos de la infancia, esto significó que los diputados de la legislatura eligieron una propuesta originada en 1996 frente a otra de 1998 que tenía mayores alcances desde un enfoque de derechos.

#### **Avances:**

- \* Se introduce la noción de niño y niña al texto constitucional lo que ya no deja pretexto a que se siga utilizando el término discriminatorio "menor" que prevalece en diversas leyes sustantivas y adjetivas.
- \* Brinda reconocimiento a la existencia de derechos de niñas y niños y obliga al Estado a proveer lo necesario para propiciar la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.
- \* Establece el deber de los ascendientes, tutores y custodios de preservar los derechos.
- \* Obliga al Estado a otorgar facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

#### **Limitaciones:**

- \* Se omite la consideración de la edad lo que tiene como riesgo:
  - Dejar en la ambigüedad la edad hasta que niños y niñas deberían de gozar diversos beneficios por ser considerados como tales: alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral, entre otros
  - Diversos derechos pueden quedar al libre albedrío de los congresos locales
  - Facilita la reducción de la edad penal
- \* No menciona el principio del interés superior de la niñez implica: que las sociedades y gobiernos deben de realizar el máximo esfuerzo posible para construir condiciones favorables a fin de que éstos puedan vivir y desplegar sus potencialidades. Esto lleva implícita la obligación de que, independientemente a las coyunturas políticas, sociales y económicas, deben asignarse todos los recursos posibles para garantizar este desarrollo. Este principio debe estar referido a los otros de la CDN para tener solidez.
- \* No se incluye el principio de no discriminación: no se erradicarán prácticas como el hecho de que las edades legales mínimas para contraer matrimonio de los niños (16) y de las niñas (14) en la mayoría de los Estados del Estado Parte son demasiado bajas y de que estas edades son distintas para los niños y las niñas (CRC/C/15/Add.112 p. 16).
- \* No adopta la noción de adoptar disposiciones en la máxima medida que permitan los recursos disponibles para garantizar una vida digna y el máximo estado de supervivencia y desarrollo para la niñez.
- \* No establece el respeto a la opinión del niño o la niña en todo aquello que es de su interés.

Fuente: Sauri, Suárez Gerardo. Las contradicciones de la reforma del artículo 4° Constitucional, frente a la Convención de los Derechos de la Niñez. Ednica I.A.P. México, Abril del 2000. Mimeo.

En su Tercer Informe sobre la aplicación de la Convención de los Derechos del Niño, al Comité de los Derechos del Niño de la ONU, el Gobierno Federal informa que en cumplimiento a esta recomendación se inició la instalación de los Comités Estatales del Sistema Nacional de Seguimiento y Vigilancia de la Aplicación de la Convención de los Derechos Humanos de la Niñez en las 32 entidades federativas. A la fecha se han creado únicamente 21 Comités Estatales<sup>9</sup>, coordinados por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)<sup>10</sup>.

El esfuerzo reportado data de la anterior administración federal, en estados como Colima, Querétaro, Nayarit, Puebla, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca este proceso había iniciado desde el 1999, aún cuando dentro de un camino bastante tortuoso, con una escasa difusión y con desconocimiento de amplios sectores sociales. Con todo, el clima político que prevaleció después de las elecciones de julio de 2000 llevó a un estancamiento en este proceso que prometía más en un inicio.

El Estado mexicano, al firmar la Convención Internacional de los Derechos del Niño en 1990, se comprometió a adecuar sus leyes y a establecer los mecanismos necesarios para dar seguimiento a los derechos establecidos en este acuerdo internacional, así como para garantizar su cabal cumplimiento.

En julio de 1998 el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia DIF, junto con el UNICEF, y la Secretaría de Relaciones Exteriores presentaron una propuesta para Instrumentar el Sistema Nacional de Seguimiento de la Aplicación de la Convención de los Derechos de la Niñez, la cual fue aprobada por el Presidente de la República, autorizando su instalación a través de un Decreto.

En 1994, el Comité de los Derechos del Niño de la ONU emitió la primera recomendación al respecto para México en el sentido de crear un mecanismo de supervisión y vigilancia al cumplimiento de los preceptos y principios de la misma; todo esto ante el Primer Informe de Avances. En el informe se evidenciaba la falta de coordinación entre los diversos esfuerzos públicos y privados de carácter nacional o local a favor de la infancia.

En agosto de 1998 el gobierno mexicano presentó el Segundo Informe sobre el avance de la aplicación de la Convención ante el Comité de los Derechos del Niños de la ONU, en el cual informaba que los Comités estatales que forman parte de este sistema habían sido instalados en siete estados de la República.

8. Este tema es una actualización de el documento: El Sistema Nacional de Seguimiento y Vigilancia de la Aplicación de la Convención de los Derechos Humanos de la Niñez. Elaborado por Gerardo Sauri en 2000.

9. Aguascalientes (29 octubre 2002), Baja California (febrero 2003), Baja California Sur (16 de noviembre 1999), Campeche (3 mayo de 2000), Coahuila (10 de junio de 2000), Colima (29 de abril de 1999), Chiapas (28 abril de 2004), Durango (5 octubre 1999), Guerrero (30 abril 2000), Hidalgo (25 abril 2000), Estado de México (2001), Jalisco (17 septiembre de 2002), Nayarit (19 de agosto de 1998), Oaxaca (7 de octubre de 1998), Puebla (2002), San Luis Potosí (5 marzo 2004), Sinaloa (16 octubre 2002), Tamaulipas (14 noviembre 1998), Tlaxcala (10 julio 2001), Querétaro (20 de noviembre de 1998) y Zacatecas (22 mayo 2000).

10. Secretaría de Relaciones Exteriores. Tercer Informe Periódico De México Al Comité De Los Derechos Del Niño Relativo A La Aplicación De La Convención Sobre Los Derechos Del Niño.

## I.2.1. Sistemas inoperantes

### El Sistema Nacional de Seguimiento y Vigilancia de la Aplicación de la Convención de los Derechos Humanos del Niñez<sup>8</sup>.

*El Comité recomienda que el Estado Parte siga tomando medidas eficaces para acelerar el establecimiento, en el ámbito del Sistema Nacional de Seguimiento y Vigilancia de la aplicación de la Convención, de comisiones federales y estatales que garanticen el cumplimiento de la Convención. Además, el Comité insta al Estado Parte a que siga colaborando estrechamente con las organizaciones no gubernamentales que se ocupan de los derechos del niño. El Comité recomienda también que se incluya a organizaciones no gubernamentales en la concepción y aplicación de políticas y programas por el sistema nacional. (CRC/C/15/Add.112).*



## Miradas de atención

\* Los Comités Estatales reportados por el Gobierno Mexicano no cuentan con un marco jurídico adecuado, ni con presupuesto propio y capacidad suficiente para incidir en las políticas públicas a niveles estatales y municipales relacionadas con los derechos de la infancia.

\* Diversos Comités se presentan como instancias duplicadas de otros organismos con funciones similares en los Estados.

\* La mayor parte de estas instancias carecen de los elementos necesarios para la promoción y defensa de los derechos de la infancia.

Frente a esto el Comité de los derechos del niño de la ONU manifestó su preocupación por el hecho de que este sistema nacional operara solamente en siete Estados del territorio del Estado Parte y emitió la recomendación consignada al inicio de este capítulo.

En el 2002, la presión por la instalación de los Comités hacia el gobierno federal se vio acelerada por dos elementos de coyuntura: la Reunión de Jefes de Estado de la Región en Panamá, cuyo tema central será la infancia y la Reunión de Primeros Ministros convocada por la ONU para renovar los compromisos de parte de los Estados frente a la Convención ahora con el tema de la agenda de la niñez para los próximos diez años.

El gobierno mexicano no quería asistir a estas reuniones internacionales sin ningún avance a la atención de la citada recomendación, de ahí su intención de apresurar la instalación de un mayor número de comités. Sin embargo, en el "Informe del Gobierno Mexicano para la V Reunión Ministerial de Jamaica, de octubre de 2000", el gobierno sólo pudo dar cuenta de la aprobación en 1998 de la creación del sistema. Sin especificar su funcionamiento o el número de estados con Comités instalados, aunque destacó como lección aprendida la "Institucionalización" de dicho sistema.

El Sistema Nacional de Seguimiento de la Aplicación de la Convención de los Derechos de la Niñez, con el que se encuentra comprometido el Estado mexicano se integra, al menos en la propuesta de: una Comisión Central Federal, dos Comités Temáticos y 32 Comités Estatales que deben a su vez instalar Comités similares en los ámbitos municipal y local. En la propuesta se establece que su integración debe ser paritaria, es decir 50% por representantes de dependencias públicas y 50% por representantes de las organizaciones no gubernamentales. A través de estos Comités o mejor dicho, del sistema, se pretende al menos, según lo muestra el proyecto:

\* Garantizar la integración de los principios básicos de la Convención y las nuevas disposiciones de la Constitución en las políticas, planes y programas de cada entidad federativa.

\* Mejorar la coordinación entre las instituciones y los diferentes niveles de gobierno, así como la cooperación con diversas organizaciones de la sociedad civil que trabajan a favor de la niñez.

\* Evaluar el impacto de estas acciones sobre las condiciones de vida de los niños y niñas del estado y sus familias, para emitir las recomendaciones pertinentes que permitan el logro de los objetivos planteados.

Existen algunas condiciones básicas para que se pueda dar cuenta de las recomendaciones que se han hecho en esta materia y que a pesar del esfuerzo reportado, colocan a estos Comités en la inutilidad y en el ornato:

## Limitaciones del marco legal

La mejor forma de garantizar la permanencia y eficacia de este tipo de mecanismos es afianzar desde la ley su existencia y estatus. No es un asunto fácil ya que actualmente se discute en un pequeño grupo en las Cámaras una ley reglamentaria del artículo 4º Constitucional para garantizar los derechos de la niñez, la cual incluye la creación de Consejos que tendrían una función similar a la que se plantea en la propuesta de Comités pero con un alcance más limitado frente a la política pública, los programas y las acciones. Frente a esto, la oportunidad que tendrían los Comités Estatales para instarse y funcionar adecuadamente es la de convertirse de manera natural en los Consejos Estatales contemplados en sus respectivas leyes estatales, sin embargo en algunos estados las leyes de protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes han creado nuevas y diferentes figuras:

\* Comisiones coordinadoras para el Desarrollo y Atención de Niñas, Niños y Adolescentes, como el caso de Jalisco.

\* El Consejo Estatal de la Niñez y la Adolescencia, como en el caso de Aguascalientes.

\* Consejos Promotores de los Derechos las Niñas y los Niños, como el caso del Distrito Federal.

Todas estas instancias tienen funciones que se acercan a las diseñadas para los Comités del Decreto de 1998, pero que quedan limitadas en su tarea de diseñar políticas, así como monitorearlas y evaluarlas para el cumplimiento de la Convención de los Derechos del Niño. En muchos casos es muy débil el enfoque de derechos e incluso se llegan a mezclar elementos de una perspectiva basada en la doctrina tutelar. Un ejemplo lo vemos en la siguiente tabla:

### Comités Estatales del Sistema Nacional de Seguimiento y Vigilancia de la Aplicación de la Convención de los Derechos Humanos de la Niñez

**Objetivo:** Fortalecer las capacidades de las instituciones gubernamentales y de la sociedad civil organizada, así como la coordinación entre las mismas, a fin de que sean instrumentados políticas, programas y servicios que garanticen a la niñez y la adolescencia del estado el cabal cumplimiento.

Crear los mecanismos e instrumentos que permitan dar seguimiento y evaluar el progreso registrado en la aplicación de los derechos de la niñez y los avances de los programas y acciones emprendidos para el disfrute de los derechos por parte de la niñez en la entidad.

Instrumentar estrategias encaminadas a generar un proceso de cambio social que permita desarrollar una cultura de respeto a la niñez, respaldada por leyes y políticas.

- Garantizar la integración de los principios básicos de la Convención y las nuevas disposiciones de la Constitución en las políticas, planes y programas de cada entidad federativa.

- Mejorar la coordinación entre las instituciones y los diferentes niveles de gobierno, así como la cooperación con diversas organizaciones de la sociedad civil que trabajan a favor de la niñez.

- Evaluar el impacto de estas acciones sobre las condiciones de vida de los niños y niñas del estado y sus familias, para emitir las recomendaciones pertinentes que permitan el logro de los objetivos planteados.

**Conformación:** Paritaria, es decir 50% por representantes de dependencias públicas y 50% por representantes de las organizaciones no gubernamentales.

**Tipo de órgano:** Consultivo sin respaldo jurídico.

**Recursos:** No contemplados en el decreto, se sobreentiende que corre a cargo del presupuesto del DIF.

### Comisión Estatal Coordinadora Para El Desarrollo y Protección de las Niñas, los Niños y Adolescentes, Jalisco

**Objetivo:** Vigilar y coordinar la planeación y aplicación de las políticas públicas, encaminadas a atender y proteger a las niñas, los niños y adolescentes.

I. Realizar estudios y evaluaciones sobre la situación de las niñas, los niños y adolescentes en el Estado.

II. Diseñar y evaluar políticas públicas que permitan dar cumplimiento a los principios y disposiciones emanadas de la presente ley.

III. Impulsar acciones de difusión sobre los derechos de las niñas, los niños y adolescentes, así como sensibilizar a la sociedad sobre su problemática.

IV. Procurar que los principios y disposiciones de la presente ley, sean considerados en el proceso de toma de decisiones y en la formulación e implementación de las políticas públicas y presupuestos que tengan impacto en las acciones a favor de las niñas, los niños y adolescentes.

V. Apoyar y colaborar en el diseño y ejecución de los programas de acción a favor de las niñas, los niños y adolescentes a nivel estatal y municipal.

VI. Promover la existencia de canales adecuados de denuncia de violaciones a los derechos de las niñas, los niños y adolescentes, cuando así se requiera.

VII. Promover la participación permanente de las niñas, los niños y adolescentes en el conocimiento, la difusión y aplicación de la presente Ley.

VIII. Promover y apoyar la formación de estructuras similares en el ámbito municipal o regional.

IX. Recomendar a las instituciones públicas y privadas de asistencia social, las medidas tendientes al desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes.

X. Invitar a otras entidades, dependencias, organismos para tratar asuntos relativos a su área de competencia.

XI. Aprobar el reglamento interno a propuesta del Presidente.

XII. Apoyar la investigación académica instituciones, ayuntamientos y relacionada con el tema de las niñas, los niños y adolescentes.

XIII. Las demás que señale esta ley y otras disposiciones aplicables.

**Conformación:** Representantes de 7 organismos públicos y 3 instituciones de asistencias social privada.

**Tipo de órgano:** Consultivo.

**Recursos:** No define presupuesto propio, los cargos son honoríficos excepto el del Secretario Técnico.

### Consejo Estatal de la Niñez y la Adolescencia. Aguascalientes

**Objetivos:** Órgano de consulta para la deliberación, concertación y coordinación entre el Poder Ejecutivo, los Municipios, las instituciones descentralizadas del Estado y las organizaciones representativas de la comunidad relacionadas con la materia.

I. Elaborar propuestas para la coordinación interinstitucional en la formulación de las políticas y ejecución de los programas de atención y defensa de los derechos de las personas a que se refiere esta Ley.

II. Conocer y analizar los planes anuales operativos de cada una de las Instituciones públicas integrantes del Consejo, con el fin de vigilar que al formularlos se considere el interés superior de las personas a que se refiere esta Ley.

III. Conocer y analizar los informes de seguimiento y evaluación elaborados por la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia.

IV. Conocer y aprobar los informes de trabajo, que se constituyan en él y emitir las recomendaciones necesarias para las Instituciones pertinentes.

V.- Solicitar la asistencia técnica y financiera de organismos nacionales e internacionales de cooperación.

VI. Promover convenios de cooperación entre las instituciones públicas o entre éstas y las privadas para el mejor cumplimiento de los acuerdos adoptados.

VII. Dictar los reglamentos internos.

**Conformación:** 4 Representantes de organismos públicos y un número no definido de organizaciones no gubernamentales y de otras instancias de gobierno que son considerados como invitados con sólo derecho.

**Tipo de órgano:** Consultivo.

**Recursos:** No define presupuesto propio, aunque establece un fideicomiso pero para la ayuda a programas para el niño pero sin voz ni voto.

### **Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal**

**Objetivos:** Promover, proponer y concertar acciones que favorezcan al pleno cumplimiento de sus derechos.

I. Proponer programas en beneficio de las niñas y niños.

II. Proponer un programa de concertación de acciones entre las distintas dependencias de la Administración Pública que fije lineamientos generales para unificar los criterios en el ejercicio de los recursos financieros destinados a los programas de atención a los (sic) niñas y niños.

III. Fomentar y fortalecer la colaboración, concertación, coordinación, y participación corresponsable de instituciones públicas y privadas en la realización de acciones para garantizar el ejercicio de los derechos de las niñas y niños en el Distrito Federal.

IV. Proponer los mecanismos e instrumentos tendientes a la consecución de aportaciones y donaciones que realicen las personas físicas y morales, públicas o privadas, de carácter local, nacional o internacional, con el propósito de coadyuvar con el cumplimiento, respeto y ejecución de los planes y programas dirigidos en beneficio de las niñas y niños en el Distrito Federal, debiendo estar el Consejo informado en todo momento; V. Evaluar los logros y avances de los programas de la Administración Pública en la materia y proponer medidas para su optimización.

VI. Analizar y proponer a las instancias competentes, modelos de atención para las niñas y niños.

VII. Contribuir a la difusión de los principios, derechos y deberes de las niñas y niños en el Distrito Federal.

**Conformación:** 11 Integrantes titulares representantes de instancias de gobierno, además el Consejo podrá invitar a sus reuniones a un representante responsable del sector educativo del Distrito Federal, dos representantes de instituciones académicas, dos representantes del sector empresarial, dos representantes de los medios de comunicación, cuatro representantes de las organizaciones sociales, así como a cualquier persona física o moral, pública o privada de reconocida trayectoria que se hayan Destacado por su trabajo, estudio o compromiso en materia de niñas y niños.

**Tipo de órgano:** Consultivo.

**Recursos:** No define presupuesto propio, todos los cargos son honorarios.

En general, desde la perspectiva del seguimiento a la CDN, el modelo del Decreto de 1998 parece más completo y participativo, sin embargo no cuenta con respaldo jurídico apropiado, ni con presupuesto propio, además de que depende de un organismo asistencial como lo es el DIF.

Parte del problema es que en casos como los citados, existe una duplicidad de esfuerzos ya que por un lado se creó el Comité Promotor de los Derechos del Niño, en el marco de la Ley y que es presidido por la Secretaría de Desarrollo Humano del Estado, y por otro sigue en existencia el Comité Estatal del Sistema Nacional de Seguimiento y Vigilancia de la Aplicación de la Convención de los Derechos Humanos de la Niñez, que es presidido por el DIF estatal. Por otro lado, los actores políticos invitados a ambos Comités son prácticamente los mismos ello provoca que en la práctica el que tiene un funcionamiento más constante es el que se deriva de la ley estatal.

### **Los criterios de integración de los Comités tanto federal como temáticos y estatales.**

No basta que el proyecto de instalación de los Comités contemple la participación paritaria de organizaciones de la sociedad civil, es necesario al menos establecer, incluso dentro de una propuesta de ley, criterios mínimos que garanticen tanto la equidad como la pluralidad en su funcionamiento.

Estos criterios permitirían evitar prácticas comunes, algunas de las cuales ya han ocurrido en los intentos de instalaciones de algunos de estos comités durante 1999: gobernadores o presidentes municipales que de manera arbitraria invitan sólo como parte de estos comités a las organizaciones más afines a ellos y que por lo regular no ponen en duda las políticas hacia la infancia; captación de organizaciones mediante prebendas y negociaciones privadas; participación de supuestas "redes" que en la práctica no tienen mecanismos reales de representación y más bien limitan la visión de las organizaciones que trabajan en el primer frente; construcción de feudos por parte de personajes. Esto por poner sólo algunos ejemplos muy fáciles de comprender dentro de la cultura política mexicana.

### **La garantía de recursos básicos para su funcionamiento y de capacidad de incidencia.**

El Comité de los Derechos del Niño de la ONU ha insistido, al hablar por ejemplo de las Procuradurías de la Defensa del Menor, de la importancia de garantizar los recursos que permitan a estos mecanismos un funcionamiento eficaz.

No es posible evaluar las políticas, los programas y las acciones o los marcos legales y su impacto en la infancia -por ejemplo, si no existen recursos mínimos para investigaciones imparciales y con un perfil profesional que tenga como eje rector el interés superior de la niñez y no la utilización de estos espacios como plataforma política para acceder a otros puestos de poder.



## Mirada a la acción

\*Se requieren reformas y adiciones a diversos artículos de la Ley para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes a nivel federal y de sus similares estatales que consideren como aspecto central la Creación de un Sistema Nacional de Protección de los Derechos de la Infancia entendido como un conjunto de políticas, planes, programas, medidas, organismos, procedimientos, sanciones y recursos, para promover el conocimiento de los derechos que las leyes estatales, nacionales y los instrumentos internacionales ratificados por el Estado Mexicano, reconocen en favor de los derechos de la infancia; garantizar el respeto de dichos derechos y adoptar las medidas necesarias para su protección efectiva; y restablecer los derechos de niños, niñas y adolescentes que han sido de alguna manera lesionados.

### **Para ello el Sistema tiene tres componentes estratégicos:**

1. Consejo Nacional de Protección y Promoción los Derechos de la Infancia: organismo rector de las políticas públicas en materia de infancia.
2. Defensoría de la Infancia: servicio de protección y defensa socio-jurídica de los derechos de los niños.
3. Sistema de Información Nacional sobre la infancia: para apoyar la vigilancia y evaluación de políticas, así como la generación de un nuevo conocimiento para el desarrollo, que sensibilice, promueva y aporte al cumplimiento de los derechos de niñas y niños.

Pero también se trata de que estos Comités no sean simplemente espacios de consulta, sino que las diversas instancias dedicadas a la atención de la niñez se vean en la obligación de articular sus políticas en torno a los lineamientos establecidos por ellos. De lo contrario serán exclusivamente figuras decorativas, aún cuando arriben a análisis trascendentes y cuenten con sus recursos.

Consideramos que este tipo de mecanismos, deben cumplir con condiciones mínimas como las que aquí hemos propuesto. De ser así, tales mecanismos resultarían de una utilidad fundamental para la promoción de los derechos humanos de la infancia. Resultaría relevante que este tipo de mecanismos estuvieran garantizados desde la propia ley, evitando duplicidades y trascendiendo a las coyunturas políticas, para la construcción real de espacios para incidir de manera formal en las políticas públicas dirigidas a la infancia.

Las recomendaciones anteriores tienen relación con lo que han sido los planes y luego el Programa Nacional relacionados con la infancia.

El Plan Nacional de Acción a favor de la Infancia fue el mecanismo que el gobierno implementó para dar cuenta de los compromisos establecidos en la Cumbre Mundial a favor de la Infancia, para el periodo 1990-2000.

Desafortunadamente, las metas establecidas en dicho Plan no correspondieron a los principios establecidos en la CDN de 1989. Su desarticulación con el cumplimiento de la Convención dio lugar a la recomendación del Comité de 1994 que se cita arriba: las metas se relacionaron más con acciones básicas de supervivencia infantil que de protección integral de sus derechos. Las dos versiones de planes nacionales de acción (1990-1995 y 1995-2000) no significaron una modificación substancial en materia de política pública y gasto social.

El gobierno de Vicente Fox (2000-2006), no parece tener este tema entre sus prioridades iniciales, ya que durante casi dos años no contó con un plan sobre infancia y fue hasta después de haber adquirido los compromisos en la Sesión Especial sobre Infancia de la ONU, ocurrida en mayo de 2002, que generó lo que sería la continuación de dichos Planes: el Programa Nacional de Acción a favor de la Infancia 2002-2010 (PAFI), que refiere ser producto de una elaboración conjunta con la participación de la sociedad civil.

Ante el vacío generado durante los primeros dos años de gobierno, el PAFI significó avances importantes:

- \* Integrar en un documento diferentes programas realizados por distintas instancias de gobierno.
- \* Algunas áreas temáticas contienen metas que derivan en indicadores apropiados para su seguimiento.
- \* Es un instrumento que se enfoca a cumplir con los de la Sesión Especial sobre Infancia y que también se propone cumplir con la Convención.
- \* Incorpora temas novedosos acordes con la SESI tales como: participación infantil, VIH/Sida, marco legal, entre otros, que no son del ámbito asistencial o de servicios.
- \* Contempla mecanismos que podrían ser de utilidad: el Consejo Nacional de la Infancia y la Adolescencia (COIA), la creación de una agenda social, la creación de planes estatales y deriva en el Sistema de Seguimiento de la Situación de la Infancia y Adolescencia (SISESIA) tiene como objetivo ser una herramienta que permita informar sobre el estado de la infancia y adolescencia en México que cuenta desde sus orígenes con 5 categorías de indicadores relacionados con los compromisos de la Sesión Especial sobre Infancia.

11. Este documento se elaboró a partir de Pifias del PAFI (Programa Nacional de Acción a favor de la Infancia) (2002) y La Convención sobre los Derechos del Niño y su aplicación en México (2002); ambos elaborados por Gerardo Sauri Suárez.

## 1.2.2 ¿Un México Apropiado?: Programa Nacional de Acción a favor de la Infancia 2002-2010<sup>11</sup>.

*Recomendaciones del Comité:*

*(...) Asimismo, el Programa Nacional de Acción aprobado en 1990 y el mecanismo para su aplicación, basados en los objetivos determinados en la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia no tienen plenamente en cuenta las particularidades de la Convención. Además, al igual que en el Programa Nacional de Acción aprobado en 1990 y en su mecanismo de aplicación basado en los objetivos identificados en la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia, debería establecerse un mecanismo de vigilancia de la aplicación de la Convención. México.*

*07/02/94. CRC/C/15/ADD.13.*

*(...) el Comité insta al Estado Parte a que siga colaborando estrechamente con las organizaciones no gubernamentales que se ocupan de los derechos del niño.*

*El Comité recomienda también que se incluya a organizaciones no gubernamentales en la concepción y aplicación de políticas y programas por el sistema nacional.*

*(México. 10/11/99. CRC/C/15/ADD.112.)*

No obstante estos avances, el PAFI presenta dos grandes tipos de limitaciones: la primera relacionada con el proceso de elaboración y la pretendida participación de las organizaciones de la sociedad civil; y la segunda con los contenidos y los mecanismos de ejecución.

En lo que toca a la participación en el proceso de elaboración, se destacan las siguientes contradicciones:

- \* Escasa participación de instancias y actores relevantes en su elaboración. La exclusión no sólo alcanzó a los miembros de la sociedad civil, sino también a instancias de gobierno federal y locales que podrían haber aportado elementos importantes para el Programa. De ahí que a la fecha se trata de un documento desconocido por la sociedad y por las propias entidades gubernamentales<sup>12</sup>.
- \* Nula participación infantil. Sólo alrededor de 20 niñas y niños fueron convocados para ilustrar una versión infantil del PAFI<sup>13</sup>.
- \* Uso de la presencia de un número muy reducido de miembros de sociedad civil para avalar una supuesta participación ciudadana.

En lo que toca a las limitaciones del PAFI en términos de contenidos y mecanismos de ejecución, destacan:

Ausencia de un marco metodológico claro, que sirviera de encuadre para las diferentes personas que intervinieron en su elaboración, buscando homologar criterios, enfoques e incluso detalles técnicos para la redacción. Como resultado de lo anterior, cada uno de los capítulos presenta marcadas diferencias que no se lograron resolver con la edición. Dificultando un análisis apropiado de los temas contenidos y produciendo un texto que se aprecia como una colección de diversos ensayos.

La falta de ejes de articulación conceptual, contribuye además a generar confusión sobre los propósitos del PAFI. Por ejemplo, en el caso del diagnóstico en capítulos como el de educación o el de participación infantil, se aborda como un informe de actividades sobre lo que se ha hecho frente a los compromisos contraídos dentro de la Sesión Especial sobre Infancia. En el apartado del marco jurídico, por su parte las metas aparecen en forma poco clara y con un tono de buenos propósitos. En general los propósitos incluidos en los diversos capítulos, no aparecen con la clara intención de cumplir con la Convención de los Derechos del Niño. A pesar de que la noción de los derechos del niño en la Constitución Mexicana habilita de manera apropiada para hacer referencias a este tratado<sup>14</sup>.

12. Funcionarios de diversas instancias de gobierno se quejaron por el "secuestro" del documento de trabajo realizado por el reducido grupo de personas responsables de su elaboración.

13. En este reducido grupo, con el que se pretendió incorporar la participación de los niños y niñas mexicanos, se encontraban hijos de los funcionarios involucrados en su elaboración.

14. De alguna forma estas son debilidades que aparecieron también en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en sus escasas referencias a la infancia y que en el PAFI no se corrigieron. Por ejemplo la Red propuso que aseveraciones como tendremos que realizar para mejorar la calidad de vida de las niñas, niños y adolescentes, se cambiaran por otras como: cumplir los derechos de niñas, niños y adolescentes como condición para garantizarles una mejor calidad de vida.



## Mirada de atención

\* El Programa Nacional de Acción a favor de la Infancia no ha contado con el marco jurídico, el presupuesto y la convocatoria para cumplir con la Convención y acuerdos como los derivados de la Sesión Especial a favor de la Infancia.

\* La participación ciudadana aún es reducida en este tipo de iniciativas y con un fuerte componente de legitimación, y no de colaboración y corresponsabilidad.

Por otra parte los mecanismos de evaluación son sumamente débiles: el Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia (COIA), carece de marco jurídico y capacidad de convocatoria y ha excluido de su funcionamiento a las organizaciones de la Sociedad Civil mexicanas; adicionalmente las entidades federativas no tienen la obligación de crear un plan estatal. Instrumento que la Red por los Derechos de la Infancia ha registrado que sólo existe en Estado de México.

Así, el PAFI parece más bien un informe de un sin número de programas. Adicionalmente y de manera lamentable, su elaboración no ha derivado en ninguna reforma a programas existentes o en estructuras institucionales. Como la que de manera urgente requiere el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), constituido desde una visión completamente distinta respecto de la Convención de los Derechos del Niño y que siendo una de las principales estructuras dirigidas a la política pública a favor de la infancia, no ha podido establecer una estrategia eficaz para promover el respeto y cumplimiento de los derechos de la infancia. La propia naturaleza jurídica de este tipo de instancias, las conduce a privilegiar las políticas asistenciales y en diversas entidades el uso de los recursos públicos llega a adquirir una lógica electoral.

Adicionalmente para la aplicación del PAFI no se asignó un presupuesto especial, incluso ni para el funcionamiento de los mecanismos de seguimiento. Provocando que durante los años, que instancias como el COIA han estado funcionando, su presencia no sea notoria para influir en programas y políticas públicas relacionadas con la infancia y que su papel se limite a la integración de informes anuales.

## Mirada a la acción



\* Deben promoverse una reforma a la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes a fin de crear el Consejo Nacional de Protección y Promoción los Derechos de la Infancia: organismo rector de las políticas públicas en materia de infancia.

\* Se debe cumplir con lo establecido en la ley citada en el artículo 7° que obliga a la adopción de un Programa Nacional Para la Atención de los Derechos de la Infancia y Adolescencia, en el que se involucre la participación de las entidades federativas y municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como del sector privado y social, para la instrumentación de políticas y estrategias que contribuyan al cumplimiento de la presente ley y garantice el mejoramiento de la condición social de niñas, niños y adolescentes.

## **Cuadro temático 2: ¿Participación o legitimidad?**

Los acercamientos con organizaciones de Sociedad Civil para la elaboración del PAFI se realizan hasta septiembre de 2002, cuando desde mayo del mismo año la Red por los Derechos de la Infancia en México había insistido la creación de mecanismos de trabajo en este sentido.

La convocatoria fue realizada por la por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), organismo de la Secretaría de Desarrollo Social a ONG's del ámbito de niños de la calle, para trabajar en torno a las políticas públicas referidas a esta población y como parte del PAFI.

Las Organizaciones insistieron, al interior de este espacio en la necesidad de fomentar la participación del amplio sector civil para el resto de los temas relacionados con el PAFI. Paralelamente las Redes y Organizaciones relacionadas con el seguimiento de la Sesión Especial comienzan a trabajar sobre la presentación de un pronunciamiento ante la opinión pública. En este contexto gobierno federal, a través de INDESOL accede a la creación de talleres de trabajo con algunas Organizaciones de la Sociedad Civil en temas que se incluirán dentro del PAFI.

En una primera ronda de talleres (12 al 18 de octubre) en los que participan funcionarios del gabinete social y algunos de representantes de la sociedad civil. Los temas que se trataron fueron: Marco General; Legislación; y Población Vulnerable: en este se realizan diferentes grupos (niños trabajadores, discapacitados, indígenas, y víctimas de violencia; además de que ya existe un grupo de trabajo con el tema de niños de la calle). En estos talleres se presentó un guión semi-acotado sobre el cual el gabinete social se encontraba trabajando y que proponía la estructura general de lo que posteriormente sería PAFI.

Sólo el caso en el tema de legislación se realizó más de una reunión de trabajo. Con una participación no mayor de 15 Organizaciones de las miles que operan en el territorio nacional en el ámbito de la atención de la infancia. No obstante, con este ejercicio las autoridades encargadas de la elaboración dieron terminada la etapa de la Consulta. Miembros de la Red por los Derechos de la Infancia en México que habían sido invitados a participar en algunos de los espacios relacionados con este proceso y mantuvieron la dinámica de tratar de incluir propuestas surgidas desde su experiencia para que fueran consideradas dentro de la agenda, pero también de manifestar públicamente su inconformidad respecto de la práctica que prevaleció, pretendiendo la participación de ONG's sólo con fines de legitimación de un documento que les era ajeno.

Así, en un contexto en el que volvió a imperar la simulación de parte de la administración federal - sin cambio a lo que caracterizó a anteriores gobiernos, el PAFI fue presentado en diciembre de 2002 ante la presencia de Carol Bellamy representante del UNICEF, con lo que se buscó cumplir con la parte formal del compromiso adquirido.

En esa misma semana la Red por los Derechos de la Infancia en México, presentó en conferencia de prensa su postura respecto a los resultados de este proceso y exhortó al gobierno federal a realizar un compromiso mayor para dar cumplimiento a los acuerdos internacionales. Paralelamente produjo un documento de propuestas para garantizar los derechos de la infancia, que recoge las propuestas más importantes enviadas al gobierno y que, por supuesto, no fueron prácticamente influidas en el PAFI.

El Estado mexicano no ha dado cuenta de la anterior recomendación emitida por el Comité e incluso no brinda información sobre su seguimiento en su Tercer Informe al Comité, debido a que los principales organismos para la defensa de los derechos de la infancia continúan siendo las procuradurías señaladas que son parte de los DIF Estatales, y en general, emergen desde leyes estatales de la defensa del menor y la familia, mismas que muestran graves deficiencias:

\* La ley que crea el DIF es una ley, dirigida principalmente a normar sus acciones asistenciales hacia grupos vulnerables y que por lo tanto, carece de la jerarquía y la autoridad apropiadas para coordinar a las diversas instancias del Estado para la protección de los derechos del niño.

\* Como parte de la estructura de los DIF estatales, las procuradurías dependen, exclusivamente del presupuesto asignado a este organismo, mismo que en la mayoría de las ocasiones es insuficiente para que estas instancias amplíen su rango de operaciones. Baste señalar, por ejemplo, que durante varios años el DIF Nacional no ha logrado obtener recursos etiquetados para programas de combate a la Explotación Sexual Comercial de la Infancia.

\* Carecen de autonomía y poder para procurar y defender los derechos del niño, incluso cuando estos son violentados por las propias autoridades o dentro de programas de asistencia gubernamental. Así, los principales asuntos de intervención de estas procuradurías son de carácter civil-familias (divorcios, adopciones, juicios de tutela y en el mejor de los casos maltrato infantil o abandono) y en escasas ocasiones actúan ante situaciones como la explotación sexual comercial o cualquier otra violación a derechos de la infancia, como son los operativos de limpieza en contra de niños de la calle o de detenciones arbitrarias por parte de las autoridades.

\* Adicionalmente las Leyes de Protección de los Derechos del Menor y la Familia en diversos estados no establecen con claridad las situaciones, ni los procedimientos apropiados para tomar medidas relacionadas con los artículos 5° y 9° de la Convención, aplicando la separación de los padres como último recurso. Lo que amplía el riesgo de que el Procurador para la Defensa del Menor y la Familia cometa actos de arbitrariedad, ya que en estas se carece de la obligación de crear programas de apoyo para la educación y tratamiento de los padres lo que fortalecerá lo que ha sido la principal práctica de tratamiento en estos casos: la separación del niño de su la familia y la colocación en centros poco apropiados.

### **I.2.3. Deficientes instancias de defensa de los derechos de la infancia en México**

*El Comité acoge con satisfacción el nombramiento de 32 procuradores estatales para la defensa de los derechos del menor y la familia y toma nota del proyecto de ley general por la que se establecen la función y los poderes que acompañan a sus cargos. Sin embargo, el Comité ve con inquietud los limitados poderes y recursos, tanto financieros como humanos, de que disponen estas procuradurías para proteger eficazmente los derechos del menor. El Comité recomienda que el Estado Parte continúe sus actividades, incluida la adopción de medidas legislativas, para reforzar el mandato y la independencia en los planos federal y estatal y para aumentar los recursos financieros y humanos de las Procuradurías Estatales de la Defensa del Menor y la Familia. México. 10/11/99. CRC/C/15/ADD.112.*

#### **Mirada de atención**

\* El Estado mexicano no ha cumplido con la recomendación del Comité de los Derechos del Niño de la ONU a este respecto.

#### **Mirada a la acción**

Promover reformas legales a niveles tanto federales como estatales para la creación de las Defensorías de los Derechos de la Infancia como servicios de protección y defensa socio-jurídica de tales derechos y órganos autónomos de interés público y con presupuesto propio.

## **Cuadro Temático 3:**

### **El interés superior del niño... ¿y la familia?**

En México prevalece aún el temor a reconocer los derechos del niño dentro de las leyes nacionales o estatales, sin que exista una mención a que el niño es, por decirlo de alguna forma, "propiedad de la familia". Este tipo de temores corresponden a serie de mitos creados alrededor de los derechos del niño, que considera que su reconocimiento debilitaría el papel y la responsabilidad que existe por parte de los padres de educar y formar a sus hijos. De ahí también que el derecho a la participación resulte constantemente mutilado en las leyes ya que se piensa que al participar los niños se harán más desobedientes, irresponsables y difíciles de controlar.

En el fondo lo que ha prevalecido es un desconocimiento del espíritu y de las implicaciones de la Convención, a lo cual no han ayudado las campañas sobre derechos más bien propagandísticas que educativas.

Lo que es cierto es que, en sentido totalmente contrario a estos mitos, la Convención reconoce plenamente el papel de la familia como "grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños (...)" y que el niño "debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión" (preámbulo).

Pero la Convención va más allá de este reconocimiento: obliga a los Estados a apoyar a las familias para que cumplan apropiadamente con su responsabilidad hasta el máximo de los recursos disponibles (artículo 5 CDN) y a velar por que el niño no sea separado de sus padres (artículo 9).

La separación de los padres, desde el espíritu de la Convención es entendida como una medida de último recurso, es decir cuando se determine en conformidad con la ley y procedimientos aplicables que esta separación lo protege contra el descuido o maltrato por parte de sus padres.

La Convención, no sólo reconoce el papel de la familia, sino de ambos padres (padre y madre) en la educación y crianza de los hijos, lo que es una avance que ayudaría a promover que también el hombre se sienta responsable de ello. Este aspecto por supuesto no es siquiera mencionado en tales leyes en cuestión.

Al no existir tal sensibilización, los gobiernos optan por tergiversar el sentido del derecho incluyendo nociones como "Derechos del Menor y la Familia" o "Interés Superior del Menor y la Familia", quizá creyendo que incluir el término "familia" se mitigará el temor que puede despertar una ley de este tipo en la sociedad. Pero estos términos no sólo no agregan nada nuevo, ya que en realidad no tratan del derecho de la familia (lo que implicaría establecer las garantías que una familia goza dentro de una sociedad y de las obligaciones del Estado para con éstas), sino que refuerzan la idea de que el niño, más que responsabilidad, es propiedad de éstas y que los derechos del niño se supeditan al juicio de los padres.

Se trata de un terreno bastante peligroso en un país como el nuestro en donde prevalece una cultura de maltrato a los niños. ¿Que significa el interés superior de la familia?, ¿que los padres o representantes legales del niño gozan del "derecho de corrección" que ha dado pie al uso de golpes y tundas contra niños?

Resulta grave que en contrapeso, las leyes citadas no incluya al menos un artículo en donde se prohíba claramente la utilización de toda forma de maltrato o violencia hacia los niños como método de educación. Grave también resulta que las leyes de este tipo no contemplen ningún programa de reeducación o ayuda para padres o madres violentos y sólo se ocupe de culpabilizarlos. La separación del niño de sus padres debería ser en muchos de los casos también una medida temporal acompañada de acciones de apoyo a los padres que permitieran su pronta reincorporación. Nada de lo anterior esta ni siquiera esbozado en la legislación.

Esta recomendación no se ha cumplido:

\* La edad mínima en la que se autoriza contraer matrimonio, todavía es menor de los 18 años en 31 entidades y en todas es diferenciada, generalmente de 14 años para las niñas y de 16 para los niños. Además, se deja a discreción de una autoridad administrativa la capacidad de otorgar dispensa a ese respecto (PAFI, 2002).

\* La edad a las que se prevé protección contra el estupro en México es irregular en diversas entidades: en 9 estados la protección es a los 12 años; en 2 a los 14 años; en 5 a los 16 años; en Tabasco para los varones es de 17 y para las mujeres de 18; en 2 entidades es a los 18 años. La legislación es discriminatoria en algunos estados, ya que en 4 se exige que la persona menor de edad sea casta; en 3 se exige que sea honesta; en 12 se exige que la víctima sea casta y honesta, y en Yucatán se les exige ser doncellas. En 13 entidades mientras las mujeres son consideradas sujetos pasivos del estupro, no lo son los varones de 17 y 18 años de edad. Además en 25 Estados no procede la acción penal si se da el matrimonio entre el autor y la víctima<sup>15</sup>.

## Miradas a la infancia

Pretextando los usos y costumbres indígenas, los padres de familia del municipio de Oxchuc continúan vendiendo a sus hijas menores de edad, denunció la directora del Instituto de Desarrollo Humano (IDH) de ese lugar, Irma Sánchez Gómez.

Precisó que las mujeres de las 91 comunidades de Oxchuc se casan a partir de los 12 años de edad porque sus padres ya las comprometieron a cambio de una dote, misma que consiste en una suma económica que no rebasa los 3 mil pesos y productos alimenticios.

Algunas veces las niñas o adolescentes se casan porque así lo decidieron y su pareja otorgó la dote correspondiente, pero la mayoría de las ocasiones las mujeres son comprometidas con hombres mayores sin su autorización, manifestó la directora del IDH de Oxchuc.

Una vez casadas o comprometidas, las niñas o adolescentes no pueden abandonar a su pareja porque ya no son aceptadas en la casa paterna; por ello algunas veces las mujeres deciden huir de su comunidad para no pasar el resto de su vida a lado de alguien a quien ni siquiera conocen.

*Nota periodística de Santos, de los, M. "Por 3 mil pesos venden mujeres indígenas en Chiapas" en CIMAC Noticias. 5 de septiembre de 2005. México.*  
<http://www.cimacnoticias.com/noticias/05sep/05090506.html>

## I.3 Definición de niño

*Recomendaciones del Comité: El Comité recomienda que el Estado Parte emprenda una reforma legislativa en los planos federal y estatal con objeto de elevar e igualar la edad legal mínima para contraer matrimonio de niños y niñas.*

*México. 10/11/99. CRC/C/15/ADD.112.*

## Mirada a la acción



\* Cumplir con la recomendación del Comité.

15. Salinas, L. Derecho, Género e Infancia. Mujeres, niñas, niños y adolescentes en los Códigos Penales de América Latina y el Caribe Hispano. P. 129



## **2. Principios generales**

## 2.1. Derecho a la Vida

### 2.1.1. Mortalidad infantil

*Observaciones del Comité:*

*En relación con las medidas tomadas para mejorar el nivel de salud de la infancia, en particular las actividades encaminadas a reducir la mortalidad infantil, el Comité sigue preocupado por la persistencia de disparidades regionales en el acceso a la atención de salud y por la elevada tasa de malnutrición entre los niños menores de 5 años y de edad escolar, especialmente en las zonas rurales y remotas, y entre los menores de grupos indígenas.*

*México. 01/11/99. CRC/C/15/ADD.112*

### Miradas desde la Infancia

"El doctor me dijo que el cuerpo era una computadora...¿por qué Dios me daría una computadora descompuesta?" (Lalo, 7 años, enfermo de leucemia).

"Cuando muera ¿puedo donar mis pies para que otro niño camine?" (Nayeli, 9 años, padeció leucemia).

"¿A dónde van los niños cuando mueren?" (Sergio, 7 años, niño terminal con leucemia cuando se le negó la comunión, pues el sacerdote temía que vomitara).

"¿Por qué me pasa esto a mí?...quiero que mi sufrimiento sirva para otros, no se vale sufrir sin recompensa" (Faby, 14 años, etapa terminal).

*Sobre Salud- La situación actual del paciente Oncopediátrico en Jalisco. Lic. Fabiola Montoya Martín del Campo en [www.uam.mx/cdi/rfdpicorregido/red/jalisco/diagin8.html](http://www.uam.mx/cdi/rfdpicorregido/red/jalisco/diagin8.html)*

En los últimos quince años la mortalidad infantil, ha venido reduciéndose. Sin embargo está presente una brecha en mortalidad infantil, definida por las diferencias absolutas de la probabilidad de muerte en menores de un año que viven en las zonas de mayor marginación y las que presentan menores índices de marginación. Mientras que la probabilidad de que un niño menor a un año, nacido en Chiapas, Guerrero u Oaxaca muera, es superior a 30 por 1000 nacidos vivos en esas entidades, la probabilidad de morir es inferior a veinte, si nace en Baja California, Distrito Federal y Nuevo León.

### Mortalidad Infantil 2003

| Mortalidad Infantil menores un año <sup>1</sup> de edad |         |         |
|---------------------------------------------------------|---------|---------|
|                                                         | Hombres | Mujeres |
| Nacional                                                | 23.85   | 18.83   |
| Aguascalientes                                          | 19.95   | 15.52   |
| Baja California                                         | 18.96   | 14.64   |
| Baja California Sur                                     | 20.56   | 16.03   |
| Campeche                                                | 25.55   | 20.38   |
| Coahuila                                                | 20.81   | 16.27   |
| Colima                                                  | 20.81   | 16.27   |
| Chiapas                                                 | 31.41   | 25.45   |
| Chihuahua                                               | 20.60   | 16.13   |
| Distrito Federal                                        | 17.75   | 13.80   |
| Durango                                                 | 23.35   | 18.45   |
| Guanajuato                                              | 21.88   | 18.92   |
| Guerrero                                                | 30.41   | 24.59   |
| Hidalgo                                                 | 26.91   | 21.55   |
| Jalisco                                                 | 21.05   | 16.46   |
| México                                                  | 21.12   | 16.52   |
| Michoacán                                               | 25.11   | 19.97   |
| Morelos                                                 | 22.02   | 17.31   |
| Nayarit                                                 | 21.91   | 18.92   |
| Nuevo León                                              | 18.16   | 13.98   |
| Oaxaca                                                  | 30.55   | 24.70   |
| Puebla                                                  | 26.22   | 20.92   |
| Querétaro                                               | 23.12   | 18.26   |
| Quintana Roo                                            | 21.99   | 17.28   |
| San Luís Potosí                                         | 25.80   | 20.58   |
| Sinaloa                                                 | 22.99   | 18.75   |
| Sonora                                                  | 20.62   | 16.09   |
| Tabasco                                                 | 26.20   | 20.92   |
| Tamaulipas                                              | 20.86   | 16.31   |
| Tlaxcala                                                | 23.36   | 18.27   |
| Veracruz                                                | 27.28   | 21.87   |
| Yucatán                                                 | 25.07   | 19.96   |
| Zacatecas                                               | 25.52   | 20.34   |

<sup>1</sup> Se refiere a la probabilidad de morir por cada 1000 menores de 1 año. Proyecciones de población 2000-2050 del CONAPO 2002

En el 2002 se registraron 25,567 defunciones neonatales, arrojando una tasa de mortalidad de de 9.3 (por cada mil nacidos vivos). Las mayores tasas se presentaron en el Distrito Federal (16.1), Estado de México (14.9) y Guanajuato (14.3)<sup>16</sup>.

La concentración que aún tiene la Ciudad de México de la atención hospitalaria, la mayor cobertura de partos en unidades médicas y un sistema de registro más eficiente que el del resto del país, pueden ser las causas de que en el Distrito Federal de reporte el más alto índice de mortalidad. Entre 1990 y el 2002, aumentó la proporción de muertes en neonatos (primer mes de vida) con relación al total de la mortalidad infantil, pasando de 48 por ciento a 62 por ciento, debido al descenso de la mortalidad por infecciones respiratorias agudas y enfermedades diarreicas, lo que indica que cada vez es mayor el riesgo de que un bebé muera durante su primer mes de vida respecto a cualquier otro momento<sup>17</sup>.

En el caso de la mortalidad infantil en menores de cinco años, con base a las proyecciones de CONAPO, se estima que para el 2003, la probabilidad de que un niño o niña muriera antes de cumplir los cinco años era de 25, por cada mil. Lo que representa, alrededor de de 40,000 muertes, de las cuales al menos una cuarta parte son resultado del llamado rezago epidemiológico (diarreas, infecciones respiratorias, desnutrición, entre otras), que afecta sobre todo a las entidades más pobres. La tasa de mortalidad infantil en México es la segunda más alta de todos los países de la OCDE; cuatro veces mayor a la de Portugal, siete veces mayor a la de Singapur, cinco veces mayor a la de España y más del doble que en Chile<sup>18</sup>.

### Distribución porcentual, principales causas de defunción en menores de cinco años

| Causas                                                              | 1990  | 2003  |
|---------------------------------------------------------------------|-------|-------|
| Enfermedades infecciosas intestinales                               | 20.48 | 9.73  |
| Enfermedades respiratorias agudas                                   | 13.04 | 9.70  |
| Malformaciones del corazón                                          | 1.57  | 6.31  |
| Desnutrición calórico-proteica                                      | 6.17  | 5.38  |
| Ahogamiento y sumergimiento accidentales                            | 2.82  | 5.38  |
| Peatón lesionado en accidentes                                      | 1.87  | 4.38  |
| Accidentes de tránsito                                              | 1.15  | 3.61  |
| Leucemia                                                            | 1     | 3.30  |
| Enfermedades endocrinas, metabólicas, hematológicas e inmunológicas | 3.98  | 2.36  |
| Agresiones (homicidios)                                             | .90   | 1.66  |
| Demás causas                                                        | 47.02 | 48.19 |

Fuente: Anexo Estadístico IN Informe de Gobierno

16. Fuente: Estadísticas Demográficas. Cuaderno 15, 2003. INEGI

17. Informe Anual 2004, "Un México apropiado para la infancia y la adolescencia"

18. Datos de la Salud: OCDE 2005. [www.oecd.org/health/healthdata](http://www.oecd.org/health/healthdata).

## Mirada de atención

\* No se alcanzaron las metas del milenio en este rubro, a pesar de que ha disminuido la tasa de mortalidad infantil es todavía alta.

\* No obstante el abatimiento de muertes debidas a enfermedades de rezago epidemiológico y las transmisibles. Las enfermedades gastrointestinales (diarreas) y respiratorias persisten, dentro de las primeras cinco causas de muerte. Además emergen, en todos los grupos de edad en especial con un incremento en números absolutos las de causas externas, accidentes, homicidios y suicidios, en los dos últimos casos, en especial en población adolescente.

\* Las muertes de niños y niñas en todos los grupos de edad se acentúan en las zonas de extrema pobreza del país

\* En específico en el caso de indígenas todas las tasas de mortalidad infantil en general son superiores a la de la población nacional. Persisten las llamadas enfermedades residuales: como es el tracoma en Chiapas, que se agudiza en los municipios de: Chanal, Oxchuc, San Juan Cancuc, Huixtán y Tenejapa, por la falta de agua potable; y el predominio de lo que se denomina "patología de la pobreza": cólera, paludismo, dengue, lepra, etcétera.

La disminución en la tasas de mortalidad infantil, se debe entre otros factores a la cobertura de los programas de vacunación en México. Es indudable que el Sistema Nacional de Vacunación mexicano es uno de los mas consolidados, en el 2003 se alcanzó la cifra de 95.3% de cobertura con esquema completo en menores de un año, cifra que es una de la mejores a nivel mundial. Alcanzar la cobertura universal, es uno de los retos, mejorar las estrategias de aplicación de refuerzos, que se requieren en menores de cinco años para completar el esquema básico de vacunación, es otro y mejorar la aplicación de los biológicos complementarios a adolescentes es el tercero. Especial atención habrá que tenerse en este último caso, ya que por ejemplo en el 2003, no se aplicó la vacuna antihepatitis B, a los escolares de sexto año de primaria, porque la administración de la Secretaría de Salud afectó una partida de 8.6 millones de pesos para adquirirla, según se reporta en la Auditoria a la Cuenta Pública 2003, realizada por la Auditoria Superior de la Federación, que es el máximo órgano de fiscalización en México.

#### Cobertura esquema vacunación completo en menores de un año

| 1995 | 2000 | 2003 |
|------|------|------|
| 87.9 | 94.4 | 95.3 |

Secretaría de Salud. Sistema de Información del PROVAC (Programa de vacunación)

En el caso de la mortalidad infantil en niñas y niños de edad preescolar las enfermedades infecciosas se registraron como la principal causa entre 2000 y 2002, seguidas por las infecciones respiratorias agudas y en tercer lugar los accidentes de tráfico, ambas en el mismo periodo<sup>14</sup>. Cabe destacar que el PAFI señala que en este rango de población la mortalidad es un indicador muy sensible de la desigualdad social ya que los avances registrados en materia de reducción de estas muertes no ocurrieron en las zonas que registraban las tasas más altas: "Entre las regiones indígenas de mortalidad infantil más elevada destaca la Huichol (65.3 defunciones de menores de un año por cada mil nacidos vivos en 1995), la Costa Sur de Michoacán (58.4 al millar), la Sierra Sur de Oaxaca (54.6 al millar), la Sierra Tarahumara (51.6 al millar), la Cañada Oaxaqueña (50 al millar) y la Cañada Oaxaca-Puebla (48.6 al millar)", además se indica que en existen zonas indígenas en donde los niveles de descenso de la mortalidad infantil en este rango de edad fue menor que en el resto.

Es de hacer notar que para el caso de niñas y niños de edad escolar (5 a 14 años de edad) la principal causa de muerte ocurrió por diversos accidentes (tráfico, ahogamiento, caídas accidentales y envenenamiento), mismos que registraron un ligero incremento al pasar en el año 2000 del 21.3%, al 21.6%, en el 2002 de acuerdo a cifras del INEGI. Al respecto no existen en México estudios oficiales suficientes para conocer los detalles sobre las causas de este tipo de accidentes, ni políticas públicas orientadas a prevenirlos y a reducir los factores de riesgo que los provocan.

A pesar de que el Gobierno Federal implementó el Programa Arranque Parejo en la Vida, como una de las acciones tendientes a disminuir los niveles de mortalidad infantil, aún se requiere de mayores esfuerzos sobre todo las tendientes a disminuir la brecha de desigualdad que se registra en este aspecto. Incluso en términos de la mortalidad materna, uno de los problemas considerados dentro de dicho programa, el Gobierno mexicano reportó rezagos en cuanto a los avances en el cumplimiento de las metas del milenio al reportar una tasa de 65.2 defunciones maternas por cada 100 mil nacimientos en 2003, por debajo de lo esperados<sup>19</sup>.

Durante el año 2003 se registraron 1,313 decesos de mujeres por causas asociadas al embarazo, parto y puerperio; esto significa un promedio diario de tres a cuatro muertes. La mortalidad materna se concentra en dos de las entidades federativas con mayores rezagos socio-económicos y con mayor población indígena del país: Guerrero y Chiapas<sup>20</sup>.

Finalmente, en lo que toca a la mortalidad en adolescentes, los accidentes y lesiones constituyen un problema de salud prioritario para la población juvenil de 15 a 18 años, ya que en el 2001, los accidentes fueron la principal causa de muerte de la población joven, tanto femeninas como masculinas. Los homicidios fueron la segunda causa de muerte entre los varones y la quinta en las mujeres, en tanto que los tumores malignos representan la segunda causa de muerte en las mujeres (junto con las vinculadas al embarazo, parto y puerperio) y la tercera entre los hombres<sup>21</sup>. Aunque al igual que en escolares, los accidentes son el principal daño al que está expuesta la población adolescente, la diferencia importante estriba en que en este último grupo los accidentes están determinados por las diferentes formas de violencia fuera del hogar. Situación que se potencializa con la actitud psicológica del adolescente ante el mundo y la forma de enfrentarlo, por lo que se requiere una educación amplia y persistente en la búsqueda de modificar estilos de vida y exposición a riesgos. Ya que la mayoría de las causas de muerte en adolescentes, son evitables en el 45% de los casos<sup>22</sup>.

Por otro lado las defunciones por homicidios y suicidios en este grupo de edad, se han incrementado de 2000 para llegar en el año 2002 a representar el 5.7% de las defunciones anuales en el país, sin que existan por ejemplo estudios detallados sobre la dinámica de suicidios entre esta población. En todos los grupos de edad la proporción por género es de 8 hombres por cada 2 mujeres en promedio, sin embargo en los menores de 15 años, la diferenciación genérica, prácticamente desaparece y entre adolescentes de entre 15 a 19 años es de 7 hombres por cada 3 mujeres. De acuerdo al Informe Salud México 2004 (Dirección General de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Salud), entre 1998 y 2003 las muertes por suicidio aumentaron 4.9% anual en este rango de edad.

19. PAFI

20. Secretaría de Salud, Salud, México 2003...AP. Cit

21. Carpeta Demográfica CONAPO 2004

22. Santos-Preciado JI, et Colb. La transición epidemiológica de las y los adolescentes en México. Salud Publica Mex 2003;45 supl 1:S140-S152.

Cifras de entre 1990 y 2000 señalan que la tasa de mortalidad por esa causa se duplicó en el grupo de edad de 11 a 19 años, con un aumento proporcional mayor en las mujeres.

**Suicidios y su distribución porcentual por grupos quinquenales de edad según sexo, 2002**

| Grupos quinquenales de edad | Total | %     | Hombres | %    | Mujeres | %    |
|-----------------------------|-------|-------|---------|------|---------|------|
| Total                       | 3,160 | 100.0 | 2,615   | 82.8 | 545     | 17.2 |
| Menores de 15 años          | 119   | 100.0 | 66      | 55.5 | 53      | 44.5 |
| 15-19                       | 411   | 100.0 | 283     | 68.9 | 128     | 31.1 |

Fuente: INEGI "Hombres y Mujeres 2004". Dirección General de Estadística. Dirección de Estadísticas Demográficas y Sociales.

Son más las niñas y adolescentes que se auto infligen daño, intentando la muerte, que sus contrapartes varones. En este caso esta tendencia se presenta en todos los grupos etáreos.

**Intentos de suicidios y su distribución porcentual por grupos quinquenales de edad, según sexo 2002**

| Grupos quinquenales de edad | Total | %     | Hombres | %    | Mujeres | %    |
|-----------------------------|-------|-------|---------|------|---------|------|
| Menores de 15 años          | 24    | 100.0 | 5       | 20.8 | 19      | 79.2 |
| 15-19                       | 57    | 100.0 | 18      | 31.6 | 39      | 68.4 |

Fuente: INEGI "Hombres y Mujeres 2004". Dirección General de Estadística. Dirección de Estadísticas Demográficas y Sociales.

El incremento de suicidios entre niños y adolescentes es preocupante, y la mayor parte de éstos tuvieron como antecedente la depresión y la inexistencia de un tratamiento adecuado para controlar este mal. El aumento en el consumo de drogas es, un factor que se relaciona con esta alza en la incidencia de suicidios, pero también están la calidad de vida de los jóvenes y sus expectativas para el futuro.

**Motivo del Intento de suicidio**

|                               | 2003                        |            |                                     |            |                           |            | 2000                        |            |                                     |            |                           |            |
|-------------------------------|-----------------------------|------------|-------------------------------------|------------|---------------------------|------------|-----------------------------|------------|-------------------------------------|------------|---------------------------|------------|
|                               | Bachillerato<br>Hombre<br>% | Mujer<br>% | Bachillerato Técnico<br>Hombre<br>% | Mujer<br>% | Secundaria<br>Hombre<br>% | Mujer<br>% | Bachillerato<br>Hombre<br>% | Mujer<br>% | Bachillerato técnico<br>Hombre<br>% | Mujer<br>% | Secundaria<br>Hombre<br>% | Mujer<br>% |
| Problemas familiares          | 30.5                        | 43.7       | 43.8                                | 45.9       | 40.4                      | 39.9       | 15.8                        | 38.1       | 25.0                                | 38.1       | 39.7                      | 39.1       |
| Problemas de pareja           | 22.9                        | 20.6       | 21.9                                | 15.3       | 13.7                      | 18.1       | 7.9                         | 4.2        | 4.2                                 | 7.2        | 7.5                       | 6.6        |
| Problemas con amigos          | 7.6                         | 7.7        | 6.3                                 | 3.1        | 3.8                       | 6.5        | 2.6                         | 1.3        | 2.1                                 | 1.0        | 0.7                       | 2.3        |
| Soledad/tristeza depresión    | 41.0                        | 48.3       | 37.5                                | 44.9       | 27.3                      | 41.1       | 15.8                        | 11.3       | 12.5                                | 10.3       | 6.2                       | 7.9        |
| Problemas en la escuela       | 16.2                        | 14.7       | 15.6                                | 7.1        | 12.6                      | 12.8       | 6.6                         | 6.5        | 4.2                                 | 2.1        | 2.1                       | 4.2        |
| Incomprensión falta de cariño | 16.2                        | 11.5       | 9.4                                 | 20.4       | 13.7                      | 19.3       | 10.5                        | 5.5        | 6.3                                 | 7.2        | 8.2                       | 9.4        |
| Problemas personales          | 24.8                        | 21.3       | 25.0                                | 21.4       | 14.2                      | 16.5       | 3.9                         | 7.1        | 6.3                                 | 3.1        | 3.4                       | 1.7        |

Fuente: Encuesta sobre consumo de drogas en población de enseñanza media y media superior en el D.F., Otoño 2000 y Otoño 2003.

**Mirada  
a la acción**

\* Fortalecer los programas para lograr el cumplimiento de las metas del milenio ante el hecho de que se registren retrasos en tres de las cinco metas en materia de mortalidad infantil.

\* Revertir el crecimiento de la mortalidad de personas menores de 1 año de edad frente al total de las muertes infantiles.

\* Desarrollar estudios y programas especiales para conocer las causas de los accidentes en la población mayor de más de 5 años de edad y para su prevención, así como la reducción de daños y riesgos.

\* Desarrollar programas para reducir en número de suicidios y conocer sus causas. En salud adolescente las acciones deben orientarse a vencer las causas previsibles y cambiar el enfoque de simple atención al riesgo, a uno que incorpore la resiliencia.

\* Fortalecer las estrategias que permitan la protección de la emergente problemática de niñas, niños y adolescentes migrantes en la frontera de México y Estados Unidos.

## 2.2. Derecho a la Igualdad

### 2.2.1. No Discriminación

*Recomendaciones del Comité:*

*El Comité recomienda que se adopten medidas urgentes para combatir la discriminación contra los niños pertenecientes a los grupos más vulnerables, en particular los niños que son objeto de abusos o violencia en el seno de la familia, los niños que viven o trabajan en las calles y los niños pertenecientes a las comunidades indígenas, incluidas las medidas para eliminar e impedir actitudes discriminatorias y prejuicios como los basados en el sexo.*

*México. 07/02/94. CRC/C/15/ADD.13.*



### Mirada de atención

\* Prevalen prácticas, marcos legales y administrativos que someten los derechos de la infancia a los de otros grupos.

\* Diversas medidas realizadas desde gobiernos municipales o estatales vulneran los derechos de la infancia y los colocan en el plano de delinquentes potenciales.

\* La consideración de la opinión de niñas y niños no está garantizada en todos los aspectos de la vida que les afecta.

El Consejo Nacional de Población (2000) señala que en México los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz e Hidalgo son las entidades federativas con grado de marginación muy alto, donde vive 20 por ciento de la población nacional, esto es, 19.6 millones de personas, de los cuales 8.4 millones son personas menores de 18 años. Esto nos muestra que existe un nivel de discriminación al privar de servicios básicos a la población infantil, tal es el caso de Chiapas, en el que el 23% de niños y niñas menores a los 15 años es analfabeta y el 50% no terminó la escuela primaria<sup>23</sup>.

A partir de la reforma constitucional del 14 de agosto de 2001 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho a la no discriminación por motivos de "origen étnico o nacional, el género, la edad, las preferencias, el estado civil o cualquiera otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

Derivada de tal reforma el Congreso Federal emitió en el 2003 la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, mismo año en el que inició sus actividades el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), orientado a verificar, con funciones de ombudsperson, la responsabilidad de autoridades federales en materia de discriminación. Sin embargo esta institución se encuentra impedida para evaluar quejas por discriminación cometidas en el ámbito de la seguridad social, que incluye los servicios públicos de atención médica, pensiones y otros servicios de bienestar social. Por ello, aunque los hijos e hijas de padres solteros trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social no tienen derecho a ser inscritos a los servicios de guardería, el CONAPRED se ve impedido por ley de pronunciarse sobre este tipo de casos, en los que sólo afirma que la Ley del Seguro Social es "presuntamente" discriminatoria, pero sin facultad de sancionar a la autoridad o de ordenar la modificación de dicha ley.

No obstante el avance que todo esto representa en el ámbito federal, los estados de la república han dado cumplimiento desigual al establecimiento de mecanismos locales de protección contra la discriminación, ya que en la mayoría de ellos no se ha aprobado leyes contra la discriminación ni se ha establecido comisiones análogas a la federal. Es decir, niñas, niños, adolescentes y personas adultas por igual se encuentran en casi total indefensión frente a hechos discriminatorios cometidos por agentes públicos locales y municipales.

La discriminación que viven los niños y niñas también se mide por las formas con las cuales se dirigen los tomadores de decisión, el gobierno, la familia y la comunidad hacia ellos, aspecto que muchas veces no merece la atención suficiente, sobre todo cuando se trata de la opinión y participación del niño y la niña en los temas que les afectan. Un ejemplo de ello es que en la Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México<sup>24</sup>, en donde no se consideró a los niños y niñas, como

23. CONAPO. Marginación por entidad federativa, Capítulo 2, 2000

24. Secretaría de Desarrollo Social, et. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México. 2005. México

población prioritaria a tomar en cuenta para conocer su percepción y sus puntos de vista respecto a la discriminación. Esta omisión hecha por parte de organismos públicos cuya finalidad es promover la igualdad y orientar las políticas públicas, los coloca como un grupo altamente discriminado.

La Consulta Infantil y Juvenil 2003 (IFE), nos proporciona algunos indicios sobre la opinión que tienen los niños y niñas sobre el fenómeno de la discriminación<sup>26</sup>:

Para el grupo de adolescentes, el problema más sentido es el de la Discriminación. En general las mujeres se sienten menos discriminadas que los hombres, pues 57.4% de los varones manifiestan haber sufrido discriminación, en contraste al 39.3% de las mujeres. La calle para ambos géneros es el lugar en donde se han sentido más discriminados y las entidades en donde los y las adolescentes refieren mayor discriminación son las del sureste del país; mientras que se percibe menos discriminación, en los estados del norte como Tamaulipas, Coahuila y Nuevo León, así como en Morelos y el Distrito Federal.

| Familia         |            | Calle           |             | Escuela         |             | Sitios de recreación |          | Trabajo         |            | Ninguno         |           |
|-----------------|------------|-----------------|-------------|-----------------|-------------|----------------------|----------|-----------------|------------|-----------------|-----------|
| Guerrero        | 12.4       | Yucatán         | 27.1        | Oaxaca          | 19.2        | Quintana Roo         | 12.8     | Guerrero        | 7.1        | Tamaulipas      | 66.1      |
| Yucatán         | 11.6       | Chiapas         | 26.3        | Jalisco         | 19.0        | Querétaro            | 10.9     | Jalisco         | 6.4        | Morelos         | 63.8      |
| Tabasco         | 10.8       | Q. Roo          | 25.0        | Yucatán         | 18.6        | Yucatán              | 10.6     | Chiapas         | 6.4        | Coahuila        | 63.2      |
| Oaxaca          | 10.6       | Tabasco         | 24.6        | Guerrero        | 18.4        | Guanajuato           | 10.5     | Michoacán       | 6.2        | Nuevo León      | 62.6      |
| Chiapas         | 10.0       | Zacatecas       | 24.6        | Querétaro       | 17.8        | Jalisco              | 10.1     | Tabasco         | 6.1        | D. F.           | 62.2      |
| <b>Nacional</b> | <b>7.7</b> | <b>Nacional</b> | <b>21.1</b> | <b>Nacional</b> | <b>16.4</b> | <b>Nacional</b>      | <b>9</b> | <b>Nacional</b> | <b>4.9</b> | <b>Nacional</b> | <b>57</b> |
| Tamaulipas      | 5.8        | Tamaulipas      | 15.8        | Coahuila        | 12.5        | B. C. Sur            | 5.9      | B. C. Sur       | 2.6        | Yucatán         | 46.2      |
| Morelos         | 5.9        | D. F.           | 16.6        | Tamaulipas      | 13.4        | Morelos              | 6.6      | Morelos         | 3.5        | Tabasco         | 50.2      |
| Coahuila        | 6.0        | N. L.           | 17.0        | Tlaxcala        | 14.1        | Coahuila             | 6.8      | Campeche        | 3.6        | Chiapas         | 50.4      |
| S. L. P.        | 6.1        | Morelos         | 17.4        | Nuevo León      | 14.3        | Hidalgo              | 6.9      | Coahuila        | 3.8        | Guerrero        | 51.0      |
| N. L.           | 6.1        | B. C. Sur       | 17.8        | Morelos         | 14.8        | Sonora               | 7.2      | S. L. P.        | 3.9        | Oaxaca          | 51.4      |

Fuente: IFE. Consulta infantil y juvenil 2003

26. Participación de 3,095,340 de niños y niñas,

El menor índice de discriminación en general en los estados del centro y norte del país obedece a la menor presencia de población indígena. De los estados mencionados en la Consulta Infantil y Juvenil del 2003 como de más alta discriminación encontramos que se trata de los estados con mayor población indígena (a excepción de Tabasco). Y en cambio, los de menor presencia de discriminación tienen una población indígena muy escasa.

|            | % de discriminación por estado | % de población mayor a 5 años hablante de lengua indígena por estado* |
|------------|--------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| Tamaulipas | 66.1                           | 0.5                                                                   |
| Morelos    | 63.8                           | 2.0                                                                   |
| Coahuila   | 63.2                           | 0.1                                                                   |
| Nuevo León | 62.6                           | 0.2                                                                   |
| D. F.      | 62.2                           | 1.3                                                                   |
| Nacional   | 57                             | 7.6                                                                   |
| Yucatán    | 46.2                           | 39.7                                                                  |
| Tabasco    | 50.2                           | 3.4                                                                   |
| Chiapas    | 50.4                           | 25.1                                                                  |
| Guerrero   | 51.0                           | 12.7                                                                  |
| Oaxaca     | 51.4                           | 36.6                                                                  |

Elaborado por Visión Mundial de México, A. C.

Un elemento importante que ha elevado el nivel de discriminación de adolescentes y jóvenes, tiene que ver con el incremento de la inseguridad en nuestro país, ya que en algunos casos son vistos como potenciales delincuentes, justificando que por sus seguridad y desarrollo, se aplican medidas que los colocan como presuntos infractores que vulnera sus derechos y fomenta prácticas aberrantes hacia este sector de población. Esta discriminación se ve reflejada en diversas medidas, en algunos casos promovidos y en otros toleradas por parte de las autoridades locales, como las siguientes:

**Operativos mochila:** que consiste en revisiones a las mochilas de los niños en las escuelas, que son promovidas en muchos casos por las autoridades capitalinas y realizadas por lo general por los padres de familia que se encargan de asegurarse de que los niños no traigan consigo armas o drogas. Estos operativos se han realizado en 10 estados de la Republica Mexicana<sup>27</sup>.

27. Datos recabados por la Red por los Derechos de la Infancia en México a través de su sistema de monitoreo diario de noticias de 2001 a 2005.

\* CONAPO, Perfil sociodemográfico (Censo de población y vivienda 1995), Aguascalientes, 1997, p. 36.

**Antidoping a niños** en escuelas secundarias, particularmente en algunas de carácter privado. Algunas secundarias particulares de la Ciudad de México, apoyadas por diputados insistieron en hacer obligatorio este tipo de exámenes para alumnos de nuevo ingreso, solicitud que fue rechazada por las autoridades de la Secretaría de Educación Pública (SEP)<sup>28</sup>.

Estos dos ejemplos, presentan elementos que contravienen los acuerdos internacionales signados por México para promover y proteger a la infancia mexicana de la Discriminación, en el sentido de que :

\* Es un acto de discriminación por razones de edad que vulnera la propia Constitución mexicana, la Convención de los Derechos del Niño, sobre todo en su artículo 2° y el artículo 16 de la Ley para la protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Estigmatiza a todos los niños y adolescentes al convertirlos en presuntos culpables de consumo.

\* Vulnera el artículo 12 de la Convención de los Derechos del Niño y el artículo 41 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes relacionados con el derecho a expresar su opinión en todos los asuntos que les afecten y a que su opinión sea tomada en cuenta. En este sentido el permiso de los padres para la realización de medidas como el antidoping no son suficientes para realizarlo.

\* Viola el derecho a la intimidad consagrado en el artículo 16 constitucional y en el artículo 9° de Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

\* La medida también viola el artículo 13 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, relacionado con el trato con respeto y dignidad hacia los niños.

Es preocupante que ante esta realidad que niños y niñas viven, no se les haya excluido como grupo prioritario para conocer sus percepciones como ciudadanos y sujetos de derechos en diversas encuestas nacionales, las cuales permitirían investigar y en su caso delinear las prioridades para el diseño de políticas públicas dirigidas a prevenir la discriminación.

Es claro que su derecho a participar y opinar sobre los temas que les afectan, no ha sido prioritario para las autoridades responsables del diseño de políticas y programas que fomenta el ejercicio cívico.

## Mirada a la acción



\* Ante la ausencia de defensorías de los derechos de la infancia con capacidad de presentar denuncias por violaciones a los derechos de niñas y niños y de asesorarles y acompañarles en todo proceso judicial.

\* Necesidad e campañas que sensibilicen a la población en general y a las autoridades en particular sobre el estatus de los derechos de la infancia en los marcos legales nacionales e internacionales.

\* Necesidad de mecanismos que garanticen que la opinión de niñas y niños sea tomada en cuenta en los ámbitos de la familia, la escuela, la comunidad y las instituciones de gobierno.

28. También a partir de datos recabados por la Red por los Derechos de la Infancia en México a través de su sistema de monitoreo diario de noticias de 2001 a 2005.

## Miradas desde la infancia

"A mi todos en mi familia me pegan y me dicen groserías, yo creo que es porque soy niña y no tienen con quién más desquitarse."

"Sé que los derechos son los mismos para todos los niños del mundo, pero hay países en los que se discrimina más a los niños por diferentes cosas y creo que México es uno de esos países."

Niños y niñas trabajadores de Morelos, Cd. de México.  
Consulta y transcripción del equipo de Ednica, I.A.P.

## Miradas a la infancia

### Discriminación por discapacidad

Discriminación y exclusión fueron los criterios que dominaron en la Escuela Primaria Estatal Adolfo López Mateos, en la elección para el Tercer Parlamento de las Niñas y los Niños de México.

David<sup>25</sup>, niño indígena mazahua, del Estado de México, fue excluido de la elección para participar en el Parlamento Infantil debido a que el niño tiene discapacidad auditiva, aún cuando cuenta con un aparato auditivo que le permite escuchar. Aunque David cumplió con la normatividad establecida en la convocatoria del Congreso de la Unión y "otro criterio establecido" por iniciativa de los profesores de tener buenas calificaciones, el niño no fue tomado en cuenta por el grupo en la selección final hecha en plenaria. Los profesores ignoraron este hecho evidente y no hicieron nada por explicar -aún cuando tienen los manuales de procedimiento- que el tener una discapacidad no era un impedimento para participar en el Parlamento Infantil. Al enterarse de lo sucedido, la madre de David, María se entrevistó con la directora del plantel para obtener una explicación y tratar de lograr la rectificación de la decisión, sin embargo la profesora Cruz García dijo "que por esta vez David no podía participar ya que necesitaban a niños que se comunicaran bien con la gente" al insistir en la validación del procedimiento de elección. La madre de David con el acompañamiento y asesoría de Visión Mundial de México (VMM) interpuso una queja ante el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED).

"Me sentí muy mal pues voy bien en la escuela, curso el quinto año de primaria y siento que todos los niños aún con una discapacidad se les debe tomar en cuenta y se les debe dar la oportunidad de participar y de integrarse como todo niño normal, pues todos somos iguales y todos tenemos los mismo derechos. Yo quisiera que hablaran con los maestros y con los directores para que esto que hicieron conmigo no se lo hagan a otros niños. Aún así yo le voy a seguir echándole muchas ganas al estudio pues cuando sea grande quiero ser un buen maestro para enseñar y ayudar a todos los niños", relató David a Visión Mundial.

Visión Mundial dio a conocer el hecho discriminatorio a la Representante en México del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Yoriko Yasukawa; a la Presidenta de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, la diputada Adriana González Furlong, y a la Presidenta de la Comisión Especial de Niñez, Adolescencia y Familias, la diputada Angélica de la Peña. Al analizar el hecho discriminatorio, Visión Mundial considera que no sólo se cometió discriminación contra este niño, sino contra todos los niños de la escuela mencionada, al ignorar los procedimientos establecidos en la convocatoria del Parlamento Infantil, pues de acuerdo con las bases, no debía existir un proceso de selección previo de (las buenas calificaciones) por parte de las maestras o maestros, ya que la tarea de los mentores era el de difundir el edicto cuyo primer criterio es que pueden participar todas las niñas y todos los niños que voluntariamente decidieran hacerlo. La madre de David agrega en su queja que "al representante del grupo de quinto año fue elegido por algunos maestros reunidos con la directora", negando a los niños su derecho a la libre elección por medio del voto directo y secreto estipulado en la convocatoria.

Fuente: Visión Mundial de México, A.C. Discriminan a niño indígena mazahua para participar en el Parlamento Infantil. México 2005

25. El nombre del niño fue cambiado para su protección como parte de la política y normatividad de Visión Mundial de México.

## 2.3. Derecho a la participación

### Recomendaciones del Comité:

*El Comité recomienda que se tomen nuevas medidas para promover la participación de los niños en la familia, en la escuela y otras instituciones sociales, así como para garantizar el goce efectivo de las libertades fundamentales, incluidas las de opinión, expresión y asociación. México. 10/11/99. CRC/C/15/ADD.112.*



### Mirada de atención

\* En México no se garantizan cabalmente los derechos de participación infantil.

\* Se excluye a niñas y niños especialmente discriminados de ejercicios de participación infantil.

\* No se registran políticas públicas para acabar con los prejuicios adultos sobre la participación infantil, prevaleciendo las prácticas autoritarias y adultocéntricas.

Existen pocos estudios sobre el grado de participación de niñas y niños en México, sobre todo para personas menores de 15 años de edad, lo que refleja que la participación de este sector de población no es considerada aún relevante.

La Encuesta Nacional de Juventud de 2000 refiere que sólo el 25% de la población de 15 a 29 años de edad han participado en organizaciones sociales, aunque casi la mitad (el 46.7%) lo ha hecho en organizaciones deportivas; un poco más de la quinta parte en organizaciones religiosas; y 14.8% en estudiantiles. En el mismo estudio los encuestados declaran haber iniciado su participación entre los 8 y los 15 años de edad.

Al preguntar a esta población, sobre las actividades en las cuales estarían dispuestos a participar, las más recurrentes fueron: actividades por el respeto a los indígenas, defensa del medio ambiente, la paz y los derechos humanos. Por otra parte destaca el hecho de que para el 45% la política nunca es tema de sus conversaciones y solamente el 7% incluye este tema con mucha frecuencia en sus conversaciones.

Lo anterior plantea el problema relacionado a la en que manera la escuela, la comunidad y la familia estimulan la participación y canalizan la inquietud por involucrase en ámbitos y temas específicos.

La Encuesta Mundial de Valores<sup>29</sup> da cuenta de algunos datos dignos de mención: Mientras en Canadá y los Estados Unidos el 37% y el 42% respectivamente de los jóvenes de 15 a 29 años de edad, piensa que el servicio a los demás es algo muy importante en sus vidas, en México el porcentaje se incrementa al 57%. No obstante cuando al mismo grupo se le preguntó acerca de la frecuencia de tiempo destinada en clubes sociales y otros servicios voluntarios los encuestados de los Estados Unidos mostraron una proporción más alta de estas actividades por semana (24%), mientras que en Canadá fue del 18% y en México solamente del 11%, lo que hace necesario conocer con más detalle las razones de esta disonancia.

Uno de los principales problemas que se han enfrentado en México para a dar cumplimiento a las recomendaciones del Comité en materia de participación infantil, tiene que ver con los marcos de referencia para operar políticas públicas acordes.

Así, en algunas interpretaciones sobre la participación infantil se le reduce a lo que señala exclusivamente el artículo 12 de la CDN referida a los derechos de formarse un juicio propio, opinar libremente y tener en cuenta dicha opinión mediante la oportunidad de ser escuchados directamente o por medio de un representante. Sin embargo, dado que la propia CDN no habla directamente de la participación infantil, es necesario entenderla como el ejercicio de diversos derechos consagrados en este tratado internacional, al menos de aquellos que van del 12 al 17: derechos a la información, a opinar y expresarse libremente, a la libertad de pensamiento, conciencia y religión y de protección en la vida privada, a ser escuchados en asuntos

que les afectan o conciernen, a ser tomados en cuenta en los asuntos que les conciernen y a asociarse y reunirse.

Al no tomar como referencia al menos estos derechos, diversas iniciativas rompen con el carácter holístico de la participación y dejan de considerarla como un requisito indispensable para el cumplimiento de los demás derechos.

De manera frecuente, el tema de la participación infantil aparece en agendas políticas y ciudadanas. Sin embargo, la falta de reconocimiento jurídico a la condición de ciudadanía de la infancia -no referida necesariamente a la dinámica electoral- es reflejo, en parte, de la limitada visión con la que en ocasiones se han desarrollado algunas experiencias de participación infantil desde el poder público; sin embargo es mas una moda que un cambio en los prejuicios culturales predominantes al respecto, al grado de que se impide el correcto ejercicio de los derechos civiles y políticos relacionados con la niñez.

Experiencias promovidas desde diversos poderes públicos bajo el supuesto de la participación infantil tienden a fomentar los efectos mediáticos más que a generar estructuras que permitan que la opinión de niñas y niños sea tomada en cuenta en la vida cotidiana, en espacios como las escuelas en donde la infancia sigue careciendo de espacios sistemáticos de opinión y expresión.

Por otro lado diversas experiencias como la de "alcalde por un día", "diputado por un día", "gobernador por un día", que se repiten año con año en diversos estados y municipios del país son visto por quienes los promueven más como un ejercicio que fomentará ciertos hábitos cívicos en niñas o niños participantes, que la oportunidad de tomar en cuenta sus puntos de vista para afectar las decisiones que tienen una influencia en dicha población. Además se premian las conductas meritocráticas de niñas y niños que fortalecen más bien una cultura política anquilosada.

Diversas experiencias han confundido participación con la aparición de niñas, niños y adolescentes en foros públicos esporádicos o de única ocasión, en muchos casos realizados a través de formas adultizadas que colocan en desventaja a quienes cuentan con un menor repertorio verbal o que proceden de sectores con menos recursos educativos y tecnológicos.

Interesantes experiencias, como las consultas o votaciones infantiles realizadas en los últimos años, han implicado el riesgo de fomentar la baja credibilidad sobre la utilidad de parte de quienes participan, debido a que no tienen ninguna repercusión en las políticas públicas que afectan a este sector e, incluso, ha ocurrido que se toman decisiones en sentido inverso a lo expresado dentro de este tipo de ejercicios.

Existe una tendencia a reducir la participación a las consultas de opinión o de fomentar sólo la expresión de la infancia, sin que sus voces sean tomadas en cuenta para las decisiones que les afectan. Por otra parte, las Consultas Infantiles suelen preguntar a niñas y niños sobre temas completamente diferentes cada vez, por lo que

## Miradas desde la Infancia

¡Los grandes solo hacen caso a los grandes!

"Los adultos no nos escuchan. Luego uno les dice una idea y hablan como si se les hubiera ocurrido a ellos. A mi también me gustaría ser importante y que reconozcan que la idea fue mía. Les propongo que nos tomen en serio y que crean que tenemos opinión."

Niña Sta. Ma. Ahuacatitlan, Morelos  
Transcripción de Westphalen, I. La Casa del Escueinle.  
México. 2005

"Hay juntas de comerciantes, pero a los niños no nos toman en cuenta a pesar de que trabajamos igual que ellos."

"Nos piden el dinero de la plaza o la firma para tener votos, pero no nos dejan opinar."

"Se escucha muy fuerte la voz de las niñas y los niños, pero No para dar nuestra opinión."

"Que nos tomen en cuenta para que el país mejore."

Niños y niñas trabajadores de Morelos, Cd. de México  
Consulta y transcripción del equipo de Ednica, I.A.P.



## Mirada a la acción

\* Realizar medidas legales, políticas y socio culturales para dar reconocimiento a niñas, niños y adolescentes como ciudadanos y ciudadanas.

\* Ampliar y fortalecer estructuras como los parlamentos infantiles a niveles federal, estatal y municipal, dotándoles de capacidad jurídica para afectar las políticas públicas.

\* Generar mecanismos de articulación entre la sociedad civil y los espacios públicos para la generación de métodos, técnicas e instrumentos para promover la participación infantil como práctica educativa y de construcción de la democracia.

\* Fomentar estudios sobre participación de toda la población infantil de manera sistemática.

reducen su potencial como insumo para el análisis de tendencias y cambios de percepción en la infancia a lo largo del tiempo. De manera reciente han aparecido iniciativas, como el punto de acuerdo para la creación del Parlamento Infantil, que aspiran a fomentar estructuras de participación al interior de instituciones como la escuela, que avancen y retoman de mejor manera los preceptos de la Convención. Sin embargo el Parlamento Infantil excluye a grupos de niñas y niños que no asisten a la escuela, como son los de la calle, trabajadores y gran número de niños y niñas indígenas y jornaleros, entre otros, cuyas voces no tienen presencia en los ejercicios que se realizan.

Por otro lado, se carece aún de los marcos jurídicos y metodológicos apropiados que otorguen otro sentido a la participación infantil, más allá de la simple expresión, abriendo la posibilidad de influir en las decisiones que les afectan tanto en la vida cotidiana familiar, escolar, comunitaria, como en las de la vida social y política. Por otro parte, poco se estimulan las formas organizativas que permitan a niñas, niños y adolescentes actuar colectivamente en la promoción de su visión y de sus propuestas desde los espacios de cotidianidad en los que se desenvuelven.

Tampoco se ha atendido a la necesidad de padres y madres de familia y educadores y maestros, de encontrar en la participación un instrumento utilidad fundamental para la educación y el desarrollo de los niñas, niños y adolescentes y, en consecuencia, en una condición básica para el cumplimiento de el resto de sus derechos. Por el contrario, aparecen frecuentemente iniciativas de autoridades locales, estatales o federales que cancelan los derechos de la infancia bajo el supuesto de protegerles negándoles la posibilidad de opinar al respecto.

El Artículo 17 de la CDN reconoce el derecho de los niños y niñas de acceder a información. El Estado mexicano ha logrado avances en cuanto al cumplimiento de este derecho, sin embargo la desigualdad se encuentra presente también en este rubro, como muestra la información disponible.

En las últimas décadas contar con computadora como una herramienta de consulta y que puede facilitar el acceso a la información resulta de especial importancia, sin embargo, datos del Censo 2000 muestran que este es un recurso al que pocos sectores de la población acceden sin costos adicionales, ya que únicamente 2. 740 millones de niños y niñas, cuentan con este servicio dentro de sus viviendas en el año 2000, esto se traduce en que el 93% de los infantes mexicanos no tienen computadora en su casa. La brecha tecnológica es más profunda, si lo analizamos a nivel estatal: mientras en el Distrito Federal el 18% y en Baja California y Nuevo León el 14%, de niñas y niños tiene acceso a computadora en su vivienda, en Chiapas, Oaxaca y Guerrero, sólo alcanza el 2%.

Un estudio sobre los países de la OCDE señala que, en base a un cruce de los datos de PISA entre estudiantes de 15 años de edad, el logro escolar ha sido mejor en los últimos exámenes en la medida en que han utilizado computadoras tanto en Canadá, como Estados Unidos y México<sup>30</sup>.

Una situación similar ocurre con los niños y niñas que tienen acceso al teléfono como medio de comunicación dentro de su vivienda, de acuerdo a datos del mismo Censo, en donde el 70% de niñas y niños no cuenta con este servicio. Esta situación se agudiza en los estados de Chiapas y Oaxaca donde el porcentaje aumenta hasta el 90%, es decir sólo uno de cada diez niños cuenta con teléfono en su casa. Mientras que en el Distrito Federal el porcentaje es del 40%.

El monitoreo del nivel de cumplimiento de este derecho se ve afectado por la carencia de estudios sistemáticos que reflejen de manera integral todos los aspectos relacionados con el acceso a la información por parte de toda la población menor de 18 años. Aún a pesar de lo anterior, la Encuesta Nacional de Juventud de 2000 muestra que sólo el 5% de los encuestados de 12 a 29 años de edad contaba con acceso a la Internet. Esta misma fuente refiere que el 21% de las personas de 15 a 19 años de edad se informa a través del periódico, 62% por medio de la televisión y sólo 5 % se informa por la radio. Aunque la confianza en cada uno de los tres medios solamente alcanza alrededor de la mitad.

Paralelo al acceso a la información, el Estado mexicano adquirió el compromiso de promover la elaboración de directrices apropiadas para proteger al niño contra toda información y material perjudicial para su bienestar, teniendo en cuenta las disposiciones de los artículos 13 y 18.

## 2.4. Derecho a la información

### Mirada de atención

\* Una amplia mayoría de niñas y niños no tienen acceso a los recursos tecnológicos de información, situación que se agrava en las regiones de mayor pobreza y marginación.

\* El gobierno federal no ha apoyado las iniciativas para la creación de mecanismos que protejan a niñas contra contenidos que puedan resultarles perjudiciales, privilegiando los intereses de los medios comerciales y publicitarios. Las medidas legislativas no son suficientemente para regular los contenidos.

30. Sweet Richard and Alina Meates, "ICT and Low Achievers: What does PISA tell us?" Organization for Economic Cooperation and Development, in Karpati, A. (Ed.) (2004) Promoting Equity Through ICT in Education Projects, Problems, Prospec, Budapest, Hungarian Ministry of Education and OECD.

## Miradas desde la Infancia

Medios de comunicación no escuchan a los jóvenes.

"Bueno yo creo que los medios de comunicación les importa mas que los jóvenes y los niños se interesen por comprar determinado producto, que por saber que es lo que le interesa a niños y los jóvenes ver, escuchar o leer en un medio de comunicación, por ejemplo acá en Monterrey, México que es donde vivo, los programas infantiles que hay se preocupan más por anunciar un producto, que por ofrecer un programa de calidad.

La verdad es lamentable que se olviden que un medio de comunicación en nuestra época ejerce mucha influencia en la sociedad."

Entre las deficiencias que existen para garantizar este derecho es el desconocimiento de otro tipo de medios disponibles para garantizar el derecho a la información tanto en medios convencionales como no convencionales.

Adicionalmente y a diferencia de otros países, en México no existen estudios sistemáticos sobre el número de horas que niñas y niños pasan frente al televisor o frente a juegos de video, ni tampoco sobre el impacto del uso de estas tecnologías en su desarrollo y aprendizaje, aunque se teme que los contenidos sean altos en violencia. La reciente Encuesta Nacional sobre el Consumo Cultural, discrimina a los menores de 12 años. Tampoco existe un apropiado monitoreo de la cantidad, tipo e impacto de anuncios comerciales en los hábitos de vida infantiles aunque se teme que exista una relación entre ello y los altos índices de obesidad infantil que en recientes años se registran en el país.

En parte la carencia de estudios al respecto tiene que ver con el hecho de que los órganos encargados de vigilar y calificar los contenidos de los programas transmitidos por los medios electrónicos se encuentran hegemonizados por los representantes de los dueños de los medios masivos y con la presencia de delegados sindicales que no han adoptado un compromiso público para proteger los derechos de la infancia.

Durante 2005 en el Congreso de la Unión se ha debatido una propuesta de reformas a la Ley de Radio y Televisión que fue elaborada por diversas organizaciones de la sociedad civil orientada a ampliar el acceso ciudadano a estos medios de comunicación y en particular, al establecimiento de mecanismos apropiados para regular los contenidos que son emitido por tales sistemas a fin de que garanticen la protección a niñas y niños de aquellos que pueden ser perjudiciales para su desarrollo y el ejercicio pleno de sus derechos.

Entre las diversas fortalezas de esta iniciativa se encuentra la posibilidad de transparentar el otorgamiento y refrendo de las concesiones en esta materia, el otorgamiento de concesiones a programas de carácter no lucrativo y en particular la creación de un mecanismo ciudadano para garantizar la protección al público contra contenidos que puedan ser contrarios a sus intereses y derechos.

No obstante su importancia en materia de protección de los derechos de la infancia, el gobierno federal no ha manifestado su apoyo y dentro del Senado de la República, representantes de los propietarios de los medios de comunicación han conducido a que se encuentre en un proceso de indefinición o ante el riesgo de que termine siendo una ley que no incorpore los mecanismos necesarios para garantizar que el principio del interés superior de la infancia no se vea sometido al de los dueños de los medios.

Esta situación es más grave si se observa que el dictamen presentado en 2000 para la aprobación de la iniciativa de Ley de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes que establecía en su artículo 43 que las autoridades federales, en el

Fuente. UNICEF.Voces de la Infancia.Abril 2005.

ámbito de sus competencias, deberán verificar que, los medios de comunicación masiva cumplan con diversas responsabilidades frente a los derechos de la infancia.

Cuando el dictamen estaba siendo votado, en abril de 2000, este artículo fue modificado, reemplazando la palabra a palabra deberán por procurarán, modificación que provocó un relajamiento en la obligación de crear los mecanismos para garantizar dicho derecho.

Paralelamente a ello, no existen estudios sobre las posibilidades de acceso de niñas y niños, al número, tipo y calidad de programas creados para promover los derechos de la infancia, y el uso de los medios para garantizar el derecho de éstos a expresar su opinión.

## Mirada a la acción



\* Infraestructura y capacitación para ampliar el acceso de niñas y niños a medios de comunicación masiva.

\* Estimulo a programas de promoción de los derechos de la infancia y de expresión de las opiniones de niñas y niños en los medios de comunicación masiva.

\* Creación de mecanismos legales y administrativos eficientes para el monitoreo y vigilancia del respeto de los contenidos de programas e informaciones dirigidos a niñas y niños en los medios de comunicación masiva.



### **3. Derechos y Libertades Civiles**

## 3.1. Derecho a la Identidad

*Recomendaciones del Comité:*

*El Comité recomienda que el Estado Parte refuerce sus disposiciones para lograr el registro inmediato del nacimiento de todos los niños, en especial de los que viven en zonas rurales y remotas y pertenecen a grupos indígenas.*

*México. 10/11/99. CRC/C/115/ADD.112.*



### Mirada de atención

\* No existen datos desagregados a nivel estatal y municipal sobre el número de niñas y niños que no son registrados, los datos que existen omiten el registro que ocurre después de los 6 meses de edad de nacidos.

\* El registro de nacimiento es costoso y con complicaciones burocráticas lo que coloca, en especial discriminación, a niños y niñas de poblaciones marginadas y en especial a los grupos indígenas.

\* Las niñas sufren especial discriminación en su registro de nacimiento frente a los niños.

Las niñas y la infancia indígena son la población especialmente discriminada en su derecho a la identidad.

En la Constitución Mexicana se garantiza el derecho a la identidad ciudadana a través del registro legal en forma de la acta de nacimiento. Sin embargo, actualmente éste proceso, manejado a nivel municipal, continua siendo complejo y por lo tanto muchos niños y niñas no cuentan con su acta de nacimiento: ya que implica gastos en tiempo y económicos, excesivos para familias de escasos recursos.

Adicionalmente el trámite y las interacciones con personal gubernamental se ofrece sólo en español, idioma que no habla en el nivel requerido la mayoría de la población indígena en zonas como Los Altos de Chiapas y mucho menos lo leen y escriben. Además, en zonas donde un alto índice de mujeres no tienen su acta de nacimiento, como es el caso de Chiapas, resulta casi imposible que sus hijos obtengan sus actas no sólo por las razones antes mencionadas, sino también porque el gobierno exige numerosos documentos legales difíciles, y en algunos casos imposibles, de obtener:

\* Documento de bautizo, de fe católica. Imposible para aquellas familias que no son católicas, y por lo cual representa una violación de los derechos humanos e infantiles por el hecho de no tener acceso a una identidad legal por su religión.

\* Documentos de propiedad (factura legal) o de origen de la madre firmado por el médico que atendió el parto, en zonas en donde el alumbramiento fue atendido por una partera.

Estas dificultades en el actual procedimiento de registro legal en México impiden que los niños ejerzan sus derechos, porque obstaculiza e imposibilita que tengan acceso a una identidad legal y poniendo en riesgo su accesos a la escuela y al sistema de seguridad social.

En 1990 el porcentaje de niños y niñas sin registro era del 29%, y en el 2000 se incrementa a 32.5% el porcentaje de niñas y niños que no son registrados en los primeros 6 meses de edad. Datos del INEGI para el 2003, reportan una tendencia creciente, ya que en sólo tres años el incremento fue de un punto porcentual, alcanzando al 33.7% de los niños y niñas, sin registro en sus primeros seis años de vida.

Las diferencias por género son significativas, ya que mientras el 76% de los bebés varones son registrados antes de los seis meses, en el caso de las niñas, disminuye cinco puntos porcentuales (71 %), evidenciando prácticas discriminatorias, aún arraigadas culturalmente en amplios sectores de nuestra población.

Las diferencias estatales, nos muestran, lo anteriormente señalado, que es en los grupos indígenas en donde se presenta los principales rezagos administrativos en un procedimiento que es un punto de partida esencial para asegurar el derecho a la identidad de todos los niños mexicanos. Ya que en Guerrero, Chiapas y Oaxaca se

registran los menores porcentajes de niños y niñas con registro antes de los seis meses de edad: 39.7%, 33.8% y 56% respectivamente. Como es de esperarse es en estos mismos estados en donde el porcentaje de registros en mayores de 6 años, se incrementa, con porcentajes de entre el 26% y el 28% en contraste con una media nacional del 11%. Las diferencias por género al interior de estas entidades significativas son todavía más pronunciadas, el registro de mujeres mayores de 6 años en Guerrero y Oaxaca alcanza el 34%.

Es importante hacer notar que los casos en que nunca se registra al niño o niña, no son cuantificados y por lo tanto este es tan sólo un indicador parcial de la problemática.

## Miradas a la infancia

### Caso de una pequeña no registrada.

Una niña chiapaneca de 8 años de edad es otro caso de niños no inscritos en el Registro Civil, tanto de su lugar de origen como de Mérida, donde radica temporalmente a causa de su enfermedad. Su situación es grave porque padece cáncer en el rostro y el acta de nacimiento es de vital importancia porque jurídicamente ella no existe.

Fuente: Diario de Yucatán. 17 agosto 2005. Publicado en Internet <http://www.yucatan.com.mx>



## Mirada a la acción

\* Es necesario establecer medidas que faciliten el registro de nacimiento sobre todo en poblaciones pobres a la vez que proteger otros derechos de niñas y niños.

\* Se requieren desarrollar campañas y programas para reducir el alto número de registros extemporáneos en particular en el caso de niñas.

\* Se requiere información sobre el total de registros de nacimiento y de la cantidad de niñas y niños que disponen de otro tipo de documentos de identidad.

### Nacimientos por entidad federativa de residencia habitual de la madre y sexo del registrado, según edad del registrado, menores de un año o seis años o más, 2003.

| Entidad Federativa de residencia habitual de la madre y sexo del registrado | % de registro de menores menores de 1 año | % de registro de 6 años o más y edad no especificada |
|-----------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| Porcentaje nacional                                                         | 73.51%                                    | 11.08%                                               |
| Hombres                                                                     | 76.13%                                    | 8.19%                                                |
| Mujeres                                                                     | 70.98%                                    | 13.88%                                               |
| Aguscalientes                                                               | 95.75%                                    | 1.83%                                                |
| Baja California                                                             | 81.54%                                    | 6.04%                                                |
| Baja California Sur                                                         | 85.93%                                    | 7.07%                                                |
| Campeche                                                                    | 76.10%                                    | 3.83%                                                |
| Coahuila                                                                    | 91.35%                                    | 3.07%                                                |
| Colima                                                                      | 85.83%                                    | 7.94%                                                |
| Chiapas                                                                     | 39.76%                                    | 25.78%                                               |
| Chihuahua                                                                   | 77.09%                                    | 10.99%                                               |
| Distrito Federal                                                            | 88.11%                                    | 4.63%                                                |
| Durango                                                                     | 69.54%                                    | 14.83%                                               |
| Guanajuato                                                                  | 83.91%                                    | 6.88%                                                |
| Guerrero                                                                    | 33.83%                                    | 28.12%                                               |
| Hidalgo                                                                     | 67.65%                                    | 11.64%                                               |
| Jalisco                                                                     | 92.65%                                    | 3.54%                                                |
| México                                                                      | 88.57%                                    | 3.23%                                                |
| Michoacán                                                                   | 66.66%                                    | 18.69%                                               |
| Morelos                                                                     | 66.92%                                    | 11.41%                                               |
| Nayarit                                                                     | 73.68%                                    | 15.23%                                               |
| Nuevo León                                                                  | 90.96%                                    | 2.27%                                                |
| Oaxaca                                                                      | 56.07%                                    | 27.73%                                               |
| Puebla                                                                      | 60.21%                                    | 12.53%                                               |
| Querétaro                                                                   | 93.16%                                    | 2.77%                                                |
| Quintana Roo                                                                | 82.23%                                    | 5.32%                                                |
| San Luis Potosí                                                             | 85.66%                                    | 4.47%                                                |
| Sinaloa                                                                     | 78.34%                                    | 9.94%                                                |
| Sonora                                                                      | 86.43%                                    | 4.95%                                                |
| Tabasco                                                                     | 73.49%                                    | 4.55%                                                |
| Tamaulipas                                                                  | 75.74%                                    | 9.86%                                                |
| Tlaxcala                                                                    | 89.48%                                    | 5.14%                                                |
| Veracruz                                                                    | 54.55%                                    | 19.17%                                               |
| Yucatán                                                                     | 95.94%                                    | 1.19%                                                |
| Zacatecas                                                                   | 90.14%                                    | 5.87%                                                |
| Extranjero                                                                  | 10.14%                                    | 32.61%                                               |

Fuente: INEGI. Dirección General de Estadística. Dirección de Estadísticas Demográficas y Sociales. Edición 2004. Cuadro Demográfico 2004

Niños y niñas viven, junto con sus familias, los problemas derivados de la intolerancia religiosa y sexual en diversas zonas del país.

De acuerdo al INEGI la religión católica continúa presentando mayor penetración entre la población. En el año 2000 la proporción de católicos en el país, entre la población de 5 años y más, fue de 87.6% en los hombres y 88.4%, en mujeres, seguida por las religiones de tipo protestante o evangélicas con 6.8% y 7.7%, respectivamente<sup>31</sup>. La información censal muestra que la filiación católica, se incrementa con la edad: en el corchete de 5 a 9 años el 85.5% son católicos y el 5.49% son protestantes evangélicos; el 2.05% son de religión bíblica, el 3.6% es de otras no especificadas y el 3.70% no ejercen ninguna religión; para el grupo de 10 a 14 años el 87.57% es católico, el 0.57% es protestante evangélico, el 8.47% ejerce otras y el 3.39% no ejerce ninguna religión. Finalmente en los adolescentes de 15 a 19 años el 87.85 % es católico, el 0.52% es protestante evangélico, el 0.22% es de religión bíblica no evangélica, el 7.2% ejerce otras religiones y el 3.89% no ejerce ninguna religión.

A pesar de que en México se registra un 87.99% de población católica. En los últimos veinte años se ha incrementando el número de mexicanos con credos no católicos, especialmente en las zonas indígenas y rurales. En las poblaciones de más de 15 mil habitantes los católicos representan 89% y el resto se divide en otras confesiones, principalmente evangélicas. En cambio, en comunidades de menos de 2 mil 500 habitantes la cifra de católicos baja a 86%. Las entidades con menor número de profesantes de esa religión se ubican en la región sur: Chiapas (68.32%), Quintana Roo (70.27%), Tabasco (73.45%) y Campeche (73.27%).

Esta diversidad provoca que sean las personas de religiones minoritarias quienes sufran mayor discriminación, de acuerdo con la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación (CCED) que advierte que en la base, las causas de rechazo a otras religiones en zonas indígenas tiene frecuentemente un trasfondo político o económico<sup>32</sup>.

Cuando ocurren casos de intolerancia religiosa, de acuerdo con esta Comisión se padecen situaciones que afectan a la infancia:

- \* Los individuos y familias pertenecientes al grupo religioso disidente en una comunidad comienzan a ser discriminados.
- \* Los niños no son admitidos en la escuela.
- \* Los servicios públicos les son suspendidos o abiertamente se ordena su destierro.
- \* Cuando se les permite permanecer en la comunidad puede ocurrir que se les cobren "multas" o sean sometidos a condenas.

## 3.2. Derecho a la libertad de pensamiento, libertad de conciencia, religión y de practicar su propia cultura y lengua

### Miradas de atención

\* En México existen graves casos de intolerancia que afectan a la infancia, por razones como preferencias religiosas y sexuales.

31. INEGI. Estados Unidos Mexicanos. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados Básicos. Aguascalientes, Ags., 2001

32. Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación. La Discriminación en México: por una Nueva Cultura de la Igualdad. México DF 2001. p. 68

## Miradas a la infancia

El 1 de marzo, la CNDH hizo un llamamiento a la Secretaría de Educación Pública (SEP) y a los gobernadores, para que emitieran instrucciones a todas las entidades bajo su jurisdicción y acabaran con las sanciones contra los estudiantes que, por sus creencias religiosas, no participaban en las ceremonias civiles donde se rinde homenaje al himno nacional y a la bandera nacional. Las sanciones se han impuesto de manera discriminatoria, particularmente contra los estudiantes que son testigos de Jehová. Según la CNDH, entre junio y marzo de 1991, se presentaron 1,110 denuncias de discriminación por razones religiosas, en especial contra los testigos de Jehová. La CNDH también pidió al gobernador de Michoacán que reincorporara a 7 estudiantes testigos de Jehová de la comunidad indígena Mazahua, de Crescencio Morales, quienes fueron expulsados de la escuela Benito Juárez en 2001.

Fuente: Informe sobre las Prácticas de Derechos Humanos en el 2003. Publicado por la Dirección de Democracia, Derechos Humanos y Trabajo del Departamento de Estado de E.U. 25 febrero 2005. Publicado en Internet en <http://www.usembassy-mexico.gov/textos/st040225humanos.html>

En entidades como Chiapas y Oaxaca, que registran no nada más el mayor número de problemas religiosos inter e intra comunitarios, sino también los más beligerantes<sup>33</sup>, y recientemente estos casos se incrementan en las entidades en donde hay una creciente presencia de religiones minoritarias.

Si bien la información censal, apoya la afirmación de que la mayor diversidad religiosa en nuestro país se presenta preponderantemente en las regiones indígenas, especialmente en los municipios con una alta y muy alta marginalidad, y que el ritmo de crecimiento de otras alternativas religiosas en estas localidades es significativo. La discriminación no es un fenómeno privativo de las zonas rurales e indígenas, ya que también en zonas urbanas se expresa la discriminación en formas variadas. Las minorías religiosas, junto con los homosexuales, son dos de los cuatro grupos más discriminados en México, según reporta la Primera Encuesta Nacional de Discriminación (2004). De ahí que nos sorprenda la preponderancia de casos de intolerancia vinculados a la diversidad de las preferencias sexuales.

De acuerdo a un estudio del Departamento de Salud de la Universidad Autónoma de Xochimilco<sup>34</sup>, entre el 25% y 30% de las y los homosexuales reciben, por ese motivo, insultos y son objeto de burlas y humillaciones durante su infancia y adolescencia. Así mismo, se presume que de cada 10 niños y adolescentes a quienes se insulta peyorativamente como homosexuales, sólo uno tiene esa tendencia<sup>35</sup> y de esta población infantil, al 11% se le ha negado el ingreso a una escuela, de acuerdo a la citada investigación<sup>36</sup>.

Parte del problema es que la discriminación por preferencias sexuales en contra de niñas, niños o adolescentes no es ni siquiera mencionada en agendas políticas o debates públicos vinculados a la infancia. Ya que el estigma con relación a la homosexualidad está fuertemente arraigado en nuestra sociedad, por ejemplo el 71% de los jóvenes mexicanos no compartiría su casa con un homosexual<sup>37</sup>, y en esa misma proporción no participaría en acciones por los derechos a la diversidad de las preferencias sexuales<sup>38</sup>. Las posiciones conservadoras que la visualizan como una "enfermedad" que podría ser curada en las primeras etapas de la vida, limitan la actuación en torno a discriminación infantil y juvenil, y son las mismas que recientemente atacaron a la Secretaría de Salud, por su campaña contra la homofobia, vinculada al VIH/sida.

33. El informe del CCED ejemplifica con el caso de una comunidad, San Juan Chamula, en Chiapas, en donde desde 1966 se han venido expulsando a los indígenas evangélicos de San Juan Chamula, dos años después del ingreso del presbiterianismo a la población. Desde entonces, más de 34 mil personas han sido expulsadas por razones religiosas, es decir, mil en promedio cada año. Los evangélicos fueron vejados, despojados de sus tierras y en ocasiones asesinados, sin que ninguna autoridad interviniera con eficacia para hacer cumplir la ley y castigar a los culpables.

34. "La relación entre opresión y enfermedades entre lesbianas, bisexuales y homosexuales", Departamento de Salud de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 2001.

35. Grupo Interdisciplinario de Atención Integral. Elena Laguarda, educadora sexual. [ayudati@hotmail.com](mailto:ayudati@hotmail.com)

36. "La relación entre opresión y enfermedades entre lesbianas, bisexuales y homosexuales", Departamento de Salud de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 2001.

37. Encuesta Nacional de la Juventud 2000.

38. Encuesta sobre Estigma y Discriminación INSP-CENSIDA 2005.

## Caso de intolerancia por preferencia sexual

### El maltrato a niños y niñas

El Centro de Terapia de Apoyo de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal lleva más de diez años atendiendo a las víctimas del maltrato a infantes y, según la subprocuradora de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad, Bárbara Yllán, han identificado a las "tendencias homosexuales" como un factor de riesgo del maltrato infantil. Cuando el o la niña no responde a las expectativas de sus padres, afirma la subprocuradora, suele ser maltratado. Pero cuando el niño o la niña no responden a las expectativas de su género, el maltrato se generaliza, ya no sólo son los padres sino también los profesores y hasta los propios compañeros de juego o clase los agresores.

En la infancia es difícil establecer si ya existe una preferencia sexual determinada. Por lo tanto, es una mera presunción de los padres la que ocasiona el maltrato. Quizá más correcto sería hablar de "expresiones de género". Cuando un niño o niña es percibido diferente por sus expresiones de género, los padres se angustian mucho y quieren saber si efectivamente su hijo o hija es homosexual o lesbiana.

De acuerdo con Bárbara Yllán, el maltrato hacia sus hijos visualizados como débiles, afeminados (o 'marimachas' en el caso de las mujeres), lo viven los padres como una manera de prevención, porque lo mismo que perciben ellos de sus hijos suponen que lo perciben los demás y entonces tratan de inculcarles los elementos necesarios para que se defiendan de los demás.

A ello contribuye la percepción extendida de que esos niños deben ser forzados o forzadas a "enderezar" su orientación o comportamiento de acuerdo a su género, y para ello la violencia funciona como un "correctivo legítimo" de la población adulta.

La escuela es también un espacio donde se dan abusos y maltratos debido a las expresiones de género. Muchas veces es ahí donde se inician las historias de discriminación. En algunos casos, el Centro de Terapia de apoyo de la PGJDF ha tenido que recomendar el cambio de escuela porque "es tal la estigmatización y tal la posibilidad de riesgo que ya sale del control y cuidado de los propios profesores". Las expresiones de género también son un factor de riesgo grave de sufrir abuso o violencia sexual, porque cualquiera puede sentirse con el "derecho de corregir" esa inclinación o expresión, o porque se supone que la persona vale menos y por ello se puede abusar de ella. En el Centro, narra Bárbara Yllán, "hemos tenido casos de niños violados por sus propios compañeros y los profesores los justifican diciendo que el propio niño, con su comportamiento, provocó esa situación; que su actitud era provocadora y que él era quien generaba el conflicto en la escuela. En esos casos, lo mejor es que el niño cambie de escuela, porque corre el riesgo de que otros niños se sientan con el mismo derecho y la agresión se repita. Cuando se detectan inclinaciones o preferencias de este tipo, los demás se sienten legitimados para agredir".

Por desgracia, se desconoce la magnitud de este problema porque no se ha documentado. Por su parte, Amnistía Internacional considera que "no proteger a los niños y niñas en peligro debido a su identidad sexual o presunta identidad sexual es quizá una de las formas más crueles de discriminación y de violación de sus derechos humanos."

Fuente: DEMYSEX (2005). Jornada Mundial contra la homofobia. Documento de trabajo. México. 2005.

**Mirada  
a la acción**



\* Deben fortalecerse las campañas educativas y de difusión para combatir la intolerancia y el dogmatismo.

\* La discriminación por motivos sexuales en contra de niñas, niños o adolescentes debe de figurar entre las agendas de derechos humanos.

### 3.3. Protección a la vida privada y a los tratos crueles y degradantes

*El Comité recomienda que el Estado Parte refuerce sus mecanismos judiciales para tramitar eficazmente las denuncias de brutalidad policial, malos tratos y abuso de menores y que los casos de abuso y de violencia contra ellos sean debidamente investigados para evitar la impunidad de los autores. A este respecto, el Comité hace suyas las recomendaciones formuladas por el Comité contra la Tortura en mayo de 1997 (A/52/44, Párr. 166 a 170).*



#### Mirada de atención

- \* Se carece de instancias apropiadas para registrar casos de torturas y tratos crueles y degradantes en niñas y niños.
- \* Prevalece una cultura que de un trato secundario a los derechos de la infancia que justifica y alienta los tratos crueles y degradantes.
- \* Determinadas pandillas juveniles son blanco especial de malos tratos por parte de autoridades policíacas.

El Estado mexicano ratificó recientemente, abril de 2005, el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y se avanza en un marco jurídico para enfrentar esta problemática. Adicionalmente, en el 2004 el gobierno federal estableció el Programa Nacional de Derechos Humanos, sin embargo, en la práctica prevalecen situaciones, estructuras y condiciones graves en esta materia.

De acuerdo a los informes de organismos como Amnistía Internacional<sup>39</sup>, o el Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez A.C.", la tortura y los tratos crueles y degradantes siguen siendo una práctica constante principalmente en algunos estados del país.

Para el caso de la infancia las poblaciones más vulnerables a sufrir estos tratos son aquellas que se encuentran fuera de los marcos de la familia y de instituciones como la escuela: quiénes viven y trabajan en la calle, migrantes, quiénes pertenecen a bandas infanto-juveniles (como es el caso particular de "los maras"), quiénes son explotados sexual y comercialmente. Todos estos grupos padecen de tratos crueles y degradantes que no son, por lo general denunciados debido a varios factores:

- \* Carecen de redes sociales de apoyo con capacidad de utilizar a los aparatos de procuración de justicia.
- \* Diversos procesos judiciales requieren de la presencia de adultos para que niñas y niños puedan denunciar y seguir un proceso penal.
- \* Incluso aún cuando existen ONGs que les brindan servicios y asistencia, suele prevalecer en algunas de ellas la idea de que es mejor no denunciar a los torturadores o maltratadores de niños y niñas, bajo la idea de que eso los puede colocar en situaciones de mayor desprotección de las autoridades. En el caso de organizaciones que se preocupan de denunciar estas violaciones a los derechos de la infancia, es común que no cuenten con servicios de apoyo jurídico y enfrenten obstáculos burocráticos e insensibilidad de parte de las autoridades encargadas de la procuración de justicia.
- \* Por otro lado, la tortura y los tratos crueles que cometen autoridades policíacas en contra de niños y adolescentes que pertenecen a bandas juveniles como los "maras", son alentadas por los medios de comunicación y la sociedad en general, bajo la idea de que se debe aplicar una "política de mano dura" en su contra. De esta forma en diversos estados de la República Mexicana, sobre todo al sur en donde la presencia de "maras" es alta, se debaten propuestas para crear "leyes antimaras", y se registran ya detenciones arbitrarias contra esta población que han sido poco documentadas,

39. Amnistía Internacional (2005). Informe 2005. México. <http://web.amnesty.org/report2005/mex-summary-esl> y Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", A.C. Día Internacional de Apoyo a Víctimas de la Tortura. Documento de Postura del Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez A.C". México, 21 de junio de 2005. [http://www.sjsocial.org/PRODH/Publicaciones/Informes/info\\_html/informes%20prodh/2005/tortura\\_210605.htm](http://www.sjsocial.org/PRODH/Publicaciones/Informes/info_html/informes%20prodh/2005/tortura_210605.htm)

pero que aparecen en los medios de comunicación de manera cotidiana. Estas situaciones sirven también como marco propicio para que se proponga la reducción de la edad penal, incluso en aquellas entidades en donde esta ya es menor a los 18 años de edad.

\* Pandillas y grupos de adolescentes en barrios urbano marginales son también motivo de constantes operativos policiacos, de detenciones arbitrarias, de extorsiones y maltratos en ocasiones sólo por su apariencia física o por estar reunidos en la esquina de una calle.

\* En casos como los de niñas y niños víctimas de prostitución, son tratadas(os) en forma cruel por parte de autoridades policiacas, quienes incluso protegen los intereses de clientes y lenones por encima de los de las víctimas.

Ni el Programa Nacional de Derechos Humanos, ni el Programa Nacional de Acción a favor de la Infancia, contemplan medidas para monitorear, documentar, prevenir y erradicar estas prácticas en contra de poblaciones infantiles.

Como se ha documentado en la sección 1.2.3. de este Informe, la carencia de instancias reales de defensa de los derechos de la infancia, agrava tanto la falta de información al respecto, como las situaciones descritas.

Dentro de violaciones al derecho de protección en contra de la vida privada, los operativos mochila, señalados en el capítulo sobre discriminación de éste Informe, aparecen como uno de los hechos preocupantes en este sentido, debido a que es un fenómeno que tiende a extenderse a lo largo del país ante el creciente clima de inseguridad, pero que coloca a niños y niñas como potenciales delincuentes.

Este tipo de abusos se inscriben bajo un supuesto bajo el cual los derechos de niñas y niños pueden ser conculcados a voluntad tanto por autoridades como por adultos en general, sin los procedimientos jurídicos que son requeridos en situaciones similares en los adultos, todo por el hecho de ser personas menores de 18 años de edad. Estas situaciones refieren a la necesidad de fortalecer las campañas educativas y sociales para aumentar una cultura de respeto por los derechos de la infancia.

## Miradas a la acción



\* Se deben crear, como se planteó anteriormente, las defensorías de los derechos de la infancia.

\* Deben ser más decididas las campañas a niveles municipal, estatal y federal para incrementar la cultura de respeto a los derechos de la infancia.

\* Es necesario tratar los factores asociados a la delincuencia juvenil desde sus causas, así como capacitar a funcionarios públicos y a medios de comunicación para no usar y alentar la violencia en contra de estos grupos.

## Miradas desde la Infancia

"Mi maestra nos echó la culpa a todos que éramos rateros. Nos paró de puntitas en la pared desde el recreo hasta la hora de salida, con las manos arriba y la libreta en la cabeza".

Niño trabajador del mercado Hidalgo en Puebla. Consulta y transcripción del equipo de JUCONI.

"Un día estaba jugando en el metro, un señor se me acercó para quitarme la bici y al pedir gritar sólo me ayudaron otros comerciantes a pesar de que había ahí un poli." "En ocasiones los policías nos quitan nuestra mercancía cuando estamos solos en el puesto y nos amenazan con quitarnos todo si los acusamos." "Siento enojo cuando me regañan, pero me da más coraje cuando veo como maltratan a otros niños."

Niños y niñas trabajadores de Morelos, Cd. de México. Consulta y transcripción del equipo de Ednica, I.A.P.

## Miradas a la Infancia

Razias a infancia callejera en el Estado de Veracruz.

El sexenio de Miguel Alemán, como gobernador del estado de Veracruz (1999-2004) fue una administración -que desde nuestro punto de vista- en la que fueron violentados de manera sistemática los derechos de la infancia en nuestro estado, principalmente, los niños trabajadores y en situación de calle.

Desde que inició su administración, y a través, de la Subsecretaría de Seguridad Pública, se llevaron a cabo, razias en contra de los niños trabajadores y de la calle, por parte de policías dependientes de la misma Subsecretaría, y posteriormente, ya como Secretaria encabezada por Alejandro Montano Guzmán, titular de esa dependencia.

En marzo del 2002 se acrecentaron las razias de forma cíclica en contra de los niños y adolescentes trabajadores y en situación de calle, acompañadas de acciones como las siguientes:

- \* Detenciones de los niños y adolescentes en sus cruceros de trabajo sin órdenes de aprehensión.
- \* Encarcelamiento de niños y adolescentes en la cárcel preventiva de "San José" que es para adultos.
- \* Uso de la violencia física contra los niños y adolescentes como castigos: cargando ladrillos hincados, obligándolos a hacer lagartijas y golpeándolos en caso de negación, corte de cabellos sin su consentimiento, varillazos, golpes en diversas partes del cuerpo etc.
- \* Hostigamiento de los cuerpos policiacos hacia los niños y adolescentes en los cruceros para retirarlos de los mismos argumentando que los encerrarían o les sembrarían drogas para encarcelarlos
- \* Hostigamiento policiaco para hacer limpias sociales en la capital del estado.

Estas arbitrariedades se dieron hasta el 2004 y tuvieron un impacto en el sentido de que permitieron la constitución de nuevas estrategias de trabajo y de la búsqueda de nuevos lugares para que los niños continuaran realizando sus propias actividades, ya que el acoso policiaco era permanente.

Desde esta perspectiva, los niños han asumido un papel protagónico para detener estos atropellos y se ha tenido que recurrir no sólo a la denuncia pública por los propios niños, sino, a la denuncia ante los Ministerios Públicos y ante la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, con la finalidad de evidenciar estos atropellos, pero también, de exigir justicia ante estos abusos.

Por otra parte, las políticas implementadas desde esta administración lejos de ceñirse a los tratados internacionales e implementar políticas que garantizaran los derechos de la infancia, fueron de recurrencia a practicas que contrajeron no sólo la Convención de los Derechos de los Niños, sino, la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como por ejemplo, la pretensión de disminuir la edad penal de los 16 años a los 14 años de edad en el Código Penal de nuestro Estado. Con el apoyo de diferentes voces de la sociedad, se logro que dicha edad penal mínima se mantuviera en los 16 años.

Fuente: MATRACA. Seguimiento a denuncias. Veracruz. 2005

## **4. Entorno Familiar y otro tipo de tutela**

## 4.1. Derecho a la Familia y a recibir protección integral

### 4.1.1. Internamiento de niñas y niños: lo que sea su voluntad

*Recomendaciones del Comité:*

*El Comité recomienda también que el Estado Parte refuerce su sistema de vigilancia y evaluación para garantizar el buen desarrollo de los niños que viven en instituciones. El Comité insta al Estado Parte a que siga adoptando medidas para reexaminar periódicamente el internamiento y el trato que reciben los niños de conformidad con el artículo 25 de la Convención. México. 10/11/99. CRC/C/15/ADD.112.*

## Miradas a la Infancia: Caso Placencia

Un problema recurrente con la normatividad existente en materia de asistencia residencial para niños, es la falta de mecanismos claros para hacer valer dicha reglamentación. Comúnmente la vía de denuncia es administrativa a través de procesos institucionales internos y de poca efectividad. Un medio para justiciabilizar dichos derechos es propuesta por la Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia a.c. a través de su proyecto de clínica jurídica coordinado con el Centro de Investigación y Docencias Económicas en el caso AVERIGUACIÓN: FDS/49/00240/05-05, que se describe a continuación:

Durante cuatro años el educador encargado del cuidado de niños y niñas en una casa hogar de la ciudad de México abusa sexualmente de más de quince de sus residentes.

A pesar de estar constituida como Institución de Asistencia Privada y recibir niños en situación de abandono canalizados por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y de existir un estudio psicológico (contratado por el patronato de la institución) que refiere la posibilidad de que más del 50% de la población atendida ha sido victimada por dicho educador; los abusos no son denunciados.

Años después del despido del educador, en el 2000, se inicia una denuncia ante la fiscalía especializada en delitos sexuales. Cuatro años después aún no había concluido la averiguación previa. Al ser tomado el asunto por la O.D.I. en el año 2004, se obtiene la consignación de los delitos cometidos en contra de dos de los niños albergados por la casa hogar y posteriormente la sentencia definitiva en contra del educador por abuso sexual y violación. Al conocer que su victimario estaba detenido, seis víctimas adicionales deciden denunciar. Se espera obtener sentencia por estas nuevas denuncias a finales del 2005.

Sin embargo, la responsabilidad del estado permanece impune. El DIF canalizó a niños bajo su tutela a una casa hogar sin supervisar la calidad de los servicios brindados. Así mismo, conoció de niños allí albergados, sin regularizar su situación jurídica y supervisar su bien estar. La O.D.I. presentará en el mes de Septiembre de 2005 tres demandas civiles por daño moral y reposición de vida en contra del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, el Consejo de Tutelas y la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal. La millonaria cantidad demandada, constituye un mecanismo efectivo para fincar responsabilidad a los órganos públicos a cargo del resguardar el bien de la infancia desprotegida y para promover reforma estructural que garantice que este tipo de omisiones no se cometan a futuro.

El artículo 25 de la Convención reconoce el derecho del niño que ha sido internado en un establecimiento por las autoridades competentes para los fines de atención, protección o tratamiento de su salud física o mental, a un examen periódico del tratamiento al que está sometido y de todas las circunstancias propias de su internación.

A este respecto la legislación vigente en México en materia de asistencia social fue reformada en el año de 2004 y aunque presenta avances frente al marco jurídico previo, presenta aún severas deficiencias que afectan principalmente a niñas y niños que viven en instituciones de asistencia privada o pública.

En su artículo 4°, la Ley de Asistencia Social establece a los sujetos de asistencia social como los individuos y familias que por sus condiciones físicas, mentales, jurídicas, o sociales, requieran de servicios especializados para su protección y su plena integración al bienestar. En el caso de niñas, niños y adolescentes se mencionan a quienes se encuentran en situación de riesgo o afectados por diversas circunstancias: desde quienes padecen desnutrición hasta quienes son víctimas de conflictos armados, pasando por quienes viven en la calle o son migrantes y repatriados, entre otros.

Sin embargo, en la ley no se definen parámetros mínimos sobre los cuales niños, niñas o adolescentes considerados como beneficiarios puede ser o no considerados para establecer medidas de internación y en el mejor de los casos se hace referencia a las normas vigentes en la materia. Esta situación deja abierta la posibilidad de que niñas y niños puedan ser considerados sujetos de internamiento y separados de su familia en una institución asistencial, ya sea pública o privada, simplemente por su condición de pobreza, sobre todo en aquellos estados que no cuentan con una ley de protección de los derechos de niñas y niños, que no cuentan con disposiciones en la materia o que las mismas son contrarias al interés superior del niño. La falta de parámetros para la atención en centros de internamiento facilita también que entre ellos no exista la separación necesaria entre perfiles diferenciados de niños y niñas, de edades y de procesos de desarrollo; práctica que a la fecha sigue siendo común en el país.

El artículo 52 de dicha ley establece que las instituciones privadas de asistencia deben de observar en todo momento las normas vigentes y respetar el derecho y la dignidad de las personas. De esta manera los principios y normas de la CDN no están presentes con firmeza, por lo que se deja abierta la puerta a prácticas asistencialistas e incluso violatorias de los derechos de la infancia, al no definirse mecanismos apropiados de supervisión. El DIF se establece como el organismo encargado de la supervisión de la aplicación de dicha ley e incluso de la certificación de las instituciones privadas de asistencia, pero para ello tiene que ajustarse a las normas vigentes, aspecto que también es deficiente.

## Mirada de atención

\* Los derechos de la infancia no son aún la base de las leyes y normas administrativas que regulan los centros e instituciones de internamiento de niñas y niños separados de sus familias y los procesos para la internación violan principios de la convención.

\* Continúan registrándose casos alarmantes de violaciones de derechos de niñas y niños en instituciones de asistencia en el país, ante la carencia de mecanismos eficientes de supervisión.

\* El Estado mexicano no está cumpliendo con su obligación de destinar recursos suficientes para fortalecer la calidad de los programas de asistencia y de protección de los derechos de la infancia, ni para generar más instituciones que atiendan a la población especialmente discriminada.

Por ejemplo, en 1999 entró en vigor la Norma Oficial Mexicana para la Prestación de Servicios de Asistencia Social (NOM-I67-SSA1-1997), emitida por la Secretaría de Salud, que norma a todas las instituciones que desarrollan servicios de asistencia social para adultos(as) mayores y niños en el país: Casas Hogar, Albergues temporales y permanentes, centros de atención especializada para niños (como puede ser aquellos para la rehabilitación de las adicciones), guarderías, internados, entre otros son el tipo de instituciones que se ven comprendidas dentro de esta norma.

Esta NOM no se ha modificado a pesar de que las leyes de asistencia social y de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes son posteriores a la misma.

Esta NOM es el resultado de una iniciativa que se trabajó en el seno del DIF Nacional a finales de los noventa, y en la que participaron diversas entidades del gobierno federal, pero en la que prácticamente estuvieron ausentes las organizaciones privadas y sociales. Busca unificar principios, criterios y políticas para la prestación de servicios y desarrollo de actividades en materia de asistencia social a niños y niñas y adultos(as) mayores, por lo que contempla una gran cantidad de medidas a observar por parte de las instituciones. Sin embargo la Norma centra gran parte de sus reglas en las condiciones físicas y materiales que deben prevalecer en los diversos tipos de instituciones<sup>40</sup>, y en menor medida en los procedimientos y procesos que garantizarían una atención de calidad, aspecto que, por otro lado, no es enunciado dentro de los criterios y principios de la misma.

Aún en los aspectos relacionados con los servicios y los recursos humanos prevalece una visión cuantitativa sobre la cualitativa<sup>41</sup>. Abundan los procedimientos administrativos para los distintos casos y situaciones en materia de salud, educación, trabajo social, etc.; aspectos que, si bien son necesarios para una normatividad de este tipo no son los fundamentales para garantizar el impacto adecuado de los servicios.

Pareciera entonces, dentro de esta NOM, que la infraestructura es sinónimo de calidad, ya que por ejemplo uno de los aspectos poco presentes son los indicadores mínimos de impacto de los servicios y programas o, lo que es fundamental, un marco de desarrollo humano que establezca parámetros útiles para las instituciones, a fin de que estas puedan promover el máximo bienestar y despliegue de las capacidades de los niños y niñas, aún en las situaciones en las que no sea posible contar con la infraestructura óptima.

40. Es tal el énfasis puesto en las condiciones materiales dentro de la NOM que llaman la atención aspectos como la obligación que establece para que las instituciones cuenten por ejemplo con materiales antiderrapantes en los pisos ( 5.5.3.3), luces de emergencia a base de batería eléctrica (5.6.2.2), acondicionadores de aire que aseguren una temperatura estable en verano e invierno para los casos extremos (5.6.2.3.), detectores de humo instalados en el techo y conectados a un tablero con indicadores luminosos (5.6.3.4) o los sistemas de alarma de emergencia sonoro (5.6.3.6.).

41. Esto lo podemos ver, por ejemplo en el tema 5.4. que, sin mencionar el tamaño y características del tipo de centro, establece como personal mínimo a un médico, una enfermera, un trabajador social, un intendente y un vigilante las 24 horas del día.

El aspecto anterior es importante dado que la Norma no establece ninguna obligación de parte de los gobiernos locales o federal para fortalecer tanto la infraestructura como los aspectos técnico metodológico de las instituciones. Así la responsabilidad de adecuarse a la NOM queda a la entera responsabilidad de las posibilidades técnicas y materiales de cada institución. Tampoco contempla mecanismos de evaluación y supervisión en los que participen estas organizaciones de manera corresponsable, lo que da entrada a actos de unilateralidad y autoritarismo de los encargados de la supervisión.

Esto coloca en una situación de desventaja de las organizaciones sociales frente a las de gobierno, pues es más factible que estas últimas dispongan del presupuesto público para adecuar sus instalaciones mientras que las organizaciones privadas y sociales estarán sujetas a lo que su capacidad de gestión les permita. Ya que a pesar de que la ley de asistencia social establece la obligación por parte de la Secretaría de Salud y del DIF de brindar asistencia técnica y los apoyos conducentes a las instituciones privadas de asistencia, no se definen ni los montos, ni se garantiza un presupuesto claro para ello, como tampoco las bases mínimas para acceder en forma transparente. Esta es una deficiencia presente en otras leyes como la de Fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil, aprobada también en 2004 misma que tampoco garantiza recursos de calidad para los programas y actividades de estas organizaciones.

En la realidad prevalece una situación dominante durante décadas en materia de instituciones de asistencia para niñas y niños: la legislación y las normas vigentes no son aplicadas por los organismos responsables, cuando existen, como una forma en la que el Estado evite una oferta deficiente por parte de las organizaciones privadas y sociales que atienden a esta población infantil o bien sólo se aplican ante casos que alcanzan alarma en los medios masivos de comunicación cuando es inevitable el cierre de la institución. Todo ello deja en un estado de práctica desprotección de los derechos de niñas y niños en centros e instituciones públicos y privados de colocación cuando están separados de sus familias.

## Mirada a la acción



\* La falta de medidas legales, administrativas y judiciales para:

- Definir a las autoridades que se consideren competentes para los fines de internación de los niños.
- Establecer las circunstancias que se toman en cuenta para decidir la internación del niño para su atención, protección o tratamiento.
- Establecer la frecuencia de exámenes periódicos de la internación y tratamiento aplicado.
- Respetar las disposiciones y principios de la Convención, en particular la no discriminación, el interés superior del niño y el respeto a la opinión del niño.

\* La carencia de medidas legales o administrativas formales para asegurar el examen periódico de cada niño que ha sido colocado para los fines de cuidado y protección en instituciones o familias sustitutas o de acogida. Tampoco se examina la adecuación de los internamientos o el progreso del tratamiento dado al niño o niña, ni se establecen garantías contra eventuales abusos

\* La falta de estímulos para la profesionalización y crecimiento de instituciones de atención a niños privados de su entorno familiar.

## 4.1.2. Adopción y custodia

*Observaciones y recomendaciones del Comité México. 07/02/94. CRC/C/15/ADD.13.*

\* Existe un gran número de adopciones internacionales de niños mexicanos.

\* Deberá presentarse la debida consideración a las disposiciones del artículo 12 de la Convención.



### Mirada de atención

\* Niñas y niños mexicanos están desprotegidos en casos de adopciones internacionales ilegales.

\* Los tiempos, procedimientos y recursos destinados a garantizar la adopción vulneran los derechos de la infancia.

## Cuadro Temático no 4 Caso Jalisco

La Red por los Derechos de la Infancia en México documentó, en un reporte inédito, una serie de deficiencias encontradas en un grupo de adopciones ocurridas en el Estado de Jalisco y que alcanzaron presencia en los medios de comunicación, que pueden ser considerados como sintomáticas de situaciones similares que se viven en el país.

La situación se refiere a siete casos de presuntas adopciones en Jalisco, entre 1998 y 2001, que fueron motivo de la intervención de dos organismos públicos, uno local y otro federal: la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En un contexto de pugnas políticas partidistas y entre los representantes de las propias comisiones de derechos humanos. El caso se maneja ante los medios de comunicación términos de "tráfico internacional de menores". Sin embargo la CNDH estableció que sólo 3 casos tenían relación con adopciones (una de carácter nacional y dos de carácter internacional) que debido a el contexto politizado no se consumaron y los cuatro casos restantes se referirían a problemas relacionados con tutela y custodia.

Si bien el análisis de los hechos, de los actores y de los procedimientos jurídicos no comprobó la existencia de tráfico, ni tampoco logra establecer que durante el periodo señalado las adopciones ilegales fueron una práctica frecuente, la valoración permitió detectar diversas irregularidades, omisiones y errores que, en todo caso habrían puesto a niñas y niños en condiciones de riesgo:

\* Niñas y niños proceden de condiciones en donde prevalece la pobreza, el maltrato y el abandono, así como diversos conflictos al interior del grupo familiar. Lo que evidencia la falta de políticas públicas para evitar procesos de adopción por estas condiciones.

\* Se constatan violaciones a los derechos de los niños ejercidas por sus padres y por autoridades. Como ejemplo, la inexistencia en algunos de los casos de registro de nacimiento violando su derecho al nombre, a la identidad y a la nacionalidad.

\* No se respetó el sentido del artículo 4° de la "Declaración sobre los principios sociales y jurídicos relativos a la protección y el bienestar de los niños, con particular referencia a la adopción y la colocación en hogares de guarda, en los planes nacional e internacional," de 1986, en el que se sugiere una jerarquía de opciones de colocación: en primer lugar, los familiares; en segundo lugar una familia de sustitución; y sólo en tercer lugar, una institución apropiada.

\* Se constata que en casi todas las instituciones del poder ejecutivo local prevalece una visión proteccionista del niño o la niña, que al ubicar o identificar a la infancia en situación jurídica irregular la etiqueta como objeto de protección, por lo que desde esta visión, colocan en segundo plano el interés superior del niño. Esto indica que entre las autoridades y las organizaciones de la sociedad civil responsables de la asistencia a la infancia y la comunidad en general prevalece una tensión entre el interés superior de los niños y las niñas y una visión de los niños en situación irregular que los convierte en objetos de protección

\* Lo prolongado de los procesos de adopción (6 meses a 2 años), lo hace inaccesible para personas de escasos recursos por lo que se estimulan prácticas sociales irregulares para lograr una adopción, como es el registro ilegal de niñas y niños.

\* Los agentes del Ministerio Público no cuentan con procedimientos ágiles ni mecanismos eficaces para investigar el paradero de los padres, familiares o dar con los antecedentes de los niños, o teniéndolos no los utiliza, como en el caso de las áreas de Trabajo Social.

\* Se hace evidente que la población y muchas veces las mismas instituciones desconocen que la única autoridad para resolver una adopción es el Juez de lo Familiar.

\* Problemas por parte de instituciones adoptantes, que además de estar fundadas en intereses comerciales, no cuentan con personal capacitado para atender en forma eficiente a niños y niñas durante el proceso de adopción.

\* Existen organizaciones no gubernamentales con enorme experiencia, compromiso y métodos para promover el derecho a la adopción que no son tomadas en cuenta en el diseño de políticas públicas al respecto por parte de las autoridades y que ante la falta de mecanismos para avalar, estimular y regular sus prácticas se colocan en desventaja frente a otras organizaciones que persiguen fines comerciales.

Se constata que los medios de comunicación en ocasiones carecen de sensibilidad para el tratamiento de los temas de infancia, vulnerando el derecho a la privacidad e identidad de las niñas y niños involucrados y hacen evidente la falta de investigación en algunos casos. Este principio de confidencialidad es recomendado a nivel internacional para evitar la discriminación en los procesos de adopción con base en los antecedentes del niño, y se respalda en el derecho a la protección de la vida privada del niño contra injerencias arbitrarias o ilegales, especialmente respecto de la información contenida en registros oficiales, reconocido en el artículo 16 de la CDN. Algunas organizaciones también han violado los derechos a la protección de la vida privada de niñas y niños.

Basado en: Luna, F. (2003). La adopción: un derecho de niñas y niños, una alternativa para transformar sus vidas. Informe sobre el caso Jalisco. Red por los Derechos de la Infancia en México. Documento Inédito.

El Estado mexicano no ha registrado avances significativos para dar cumplimiento al artículo 27 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes para garantizar el derecho a la adopción plena y para regular la adopción internacional.

El Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia 2002-2010 hace una breve mención a los problemas relacionados con las adopciones en México (PAFI, p. 159):

- Es necesario que en todo el país se regulen la adopción plena y la internacional.
- Se estudien los pros y contras de una vía específica para las controversias del orden familiar, en donde el órgano jurisdiccional cuente con facultades amplísimas para actuar".

Sin embargo, esta mención no se concreta en estrategias, líneas de acción o compromisos específicos en esta materia por parte del gobierno federal.

Los procedimientos de adopción en México enfrentan deficiencias preocupantes para garantizar que prevalezca el interés superior del niño:

\* Preferencia a dar en adopción de niños y niñas a familias ricas, principalmente de otros países, sin considerar opciones alternativas como la familia extendida, las adopciones por parte de familias de su comunidad de origen. De esta manera el Estado evita inversión en recursos para apoyar a familias adoptantes de grupos menos privilegiados y en los gastos administrativos requeridos para evaluar el proceso de adopción, antes, durante y después de que esta ocurre.

\* Carencia de investigación policíaca para conocer con exactitud de la existencia de redes criminales, intermediarios y participantes de adopciones ilegales, a pesar de que en reportajes y medios periodísticos se brinden evidencias al respecto.

\* Falta de marcos jurídicos y mecanismos para evitar la existencia de organismos promueven la adopción con fines comerciales y para regular y fortalecer a las que lo hacen para garantizar el derecho a la adopción plena. Al respecto no existen instancias y convenios internacionales para el monitoreo de las adopciones de niños y niñas mexicanos en otros países.

\* Lagunas legales y de procedimiento que permiten la existencia de adopciones al margen de los marcos jurídicos y sin el conocimiento de las autoridades competentes.

\* Carencia de una política oficial que defienda activamente la permanencia del niño con su familia biológica y de apoyo para tal efecto. Tampoco existen políticas para promocionar la adopción nacional. Preocupan en particular las campañas de grupos conservadores que para evitar que las mujeres aborten, para dar a sus niños o niñas en adopción a través de centros de ayuda, sin que existan mecanismos para evaluar procedimientos y destino de estos niños y niñas.

\* No existen mecanismos de seguimiento para la adopción internacional, ni un registro integral sobre las adopciones.

Respecto de esto último el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal omite la regulación o mención siquiera de las adopciones internacionales. Cabe resaltar, que uno de los principales países a los que se dirigen niños y niñas dados en adopción es a los Estados Unidos de América que, por otro lado, no ha ratificado la Convención de los Derechos del Niño.

Parte importante del problema es que en México no existe un registro centralizado de las adopciones internacionales, ya que si bien el DIF es la instancia competente para valorar y, en su caso autorizar las adopciones, en los hechos, la información se encuentra fragmentada y dispersa en las diversas instancias estatales y municipales; además de que existen evidencias de la duplicidad de funciones entre instancias que tienen relación con los procesos de adopción y de la existencia de adopciones al margen de este organismo.

## Mirada a la acción



\* La promoción de políticas públicas para evitar que la pobreza sea motivo de dar en adopción a una niña o niño, para promover la adopción nacional y para generar estructuras profesionales para determinar las medidas sociales y legales más adecuadas para la protección de niñas y niños sujetos de adopción.

\* La carencia de legislación que regule las adopciones internacionales y a las organizaciones dedicadas a promoverla.

## Cuadro Temático no. 5

### Reformas legislativas sobre guarda y custodia en la Ciudad de México atentan contra el interés superior de la infancia.

El 6 de diciembre de 2004 entró en vigor el decreto que reforma y adiciona el Código de procedimientos civiles para el Distrito Federal y del nuevo Código Penal para el Distrito Federal en materia de guarda, custodia y derecho de convivencia de menores sujetos a patria potestad. La Asamblea Legislativa del DF reformó tales ordenamientos sin elaborar un diagnóstico fundado, ni un análisis de los efectos y tampoco se consultó a las organizaciones no gubernamentales defensoras de los derechos de la infancia, de las mujeres y de víctimas de violencia intrafamiliar o a especialistas en estos temas.

El análisis elaborado por diversas organizaciones muestra las deficiencias y regresiones de estas reformas desde un enfoque de derechos:

\* Atenta contra el sentido del párrafo 3° del artículo 9 de la CDN que reconoce a niñas y niños a mantener relaciones personales y contacto con ambos padres de modo regular, salvo que sea contrario a su interés superior; debido a que hace prevalecer más bien derecho de padres y madres a la convivencia por encima del de niñas y niños. De esta manera se protege al progenitor incluso por padecer trastorno mental incurable, y hechos como sevicias, amenazas o injurias graves en contra del otro progenitor o de hijos e hijas, además de que se obliga a tolerar conductas que atenten contra los derechos de la infancia

\* Coloca en mayor riesgo a las víctimas de violencia familiar, en particular a niñas y niños violando el artículo 9 de la CDN, I y 3, y los artículos 12 y 13 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Propicia que la autoridad que conozca del juicio de divorcio, se abstenga de dictar las medidas provisionales para salvaguardar la integridad de las y los interesados, como la salida del cónyuge demandado de la vivienda en la que habita el núcleo familiar; la prohibición al cónyuge demandado de ir a lugar determinado, tal como el domicilio o el lugar donde estudian o trabajan los agraviados, o la prohibición de que el cónyuge demandado se acerque a los agraviados a la distancia que la autoridad considere pertinente.

\* Viola el artículo 9 de la CDN, párrafo 1° que protege el derecho de niñas y niños a la separación de sus padres cuando este es en su interés al obligar a hijas o hijos a quedar bajo el cuidado de algunos de los cónyuges y se obliga a quien detenta la guarda y custodia a procurar el acercamiento constante con el otro progenitor, sin tomar en cuenta los antecedentes de violencia familiar o violación. Se obliga a la custodia compartida de hijas e hijos de manera plena e ilimitada e impone la convivencia con otros parientes por consanguinidad.

\* Contempla la posibilidad de cambio de custodia en el caso de que se realicen conductas para evitar la convivencia con la niña o el niño, sin exigir el cumplimiento de lo establecido en el artículo 18 de la CDN respecto de las obligaciones de crianza y desarrollo del niño y sin tomar en cuenta si dicha conducta de evitar la convivencia por parte de uno de los conyugues es motivada para proteger a sus hijas e hijos ante diversas causas, como la de sufrir violencia intrafamiliar.

Diversas instituciones, redes y organizaciones no gubernamentales promueven actualmente la derogación del decreto de reforma y la legislación que tome como base los principios y normas de la CDN en esta materia, sin embargo la Asamblea Legislativa del DF no ha dado causa aún a estas propuestas.

México no está cumpliendo de manera suficiente con el compromiso derivado del artículo 19 de la Convención de proporcionar información sobre todas las formas de maltrato, incluida la violencia, el abuso y la negligencia en contra de la infancia. No existe un sistema apropiado que permita conocer los niveles de violencia y maltrato en contra de la población infantil, ni la cantidad de niñas y niños puestos a disposición de las autoridades en todo el país, mismo que permita identificar y concentrar los diferentes reportes generados al respecto desde diversas instancias de gobierno en los ámbitos municipal, estatal y federal, ya que cada una recopila su propia información, cuando lo hace, de diferentes formas y bajo distintos criterios.

La escasa información disponible sobre algunas modalidades de violencia y maltrato infantil a nivel nacional provienen de análisis elaborados por el INEGI. Estos datos muestran que a mayor edad, es mayor el riesgo de morir por agresión ya que las agresiones (homicidios) se encuentran en la 4ª causa de muerte en personas de 5 a 14 años de edad y se mantuvieron constantes en este lugar de 2000 a 2002. Cuando se trata de niñas y niños de edad preescolar (1 a 4 años de edad) estas agresiones pasaron del 8º lugar en causas de muerte en el año 2000 al 9º en 2002. Para el caso de personas menores de un año esta modalidad ha ocupado el lugar número 18 en 2000 y 2002, aunque aumentó al 17.

Los estados de México, San Luís Potosí, Guerrero, Morelos y Oaxaca, son los que registran mayor número de muertes por homicidio en niños de 0 a 19 años de edad

**Los 5 Estados con mayores muertes por homicidio en el 2002 por rango de edad. (De mayor a menor)**

| 0 a 4 años de edad | 5 a 9 años de edad | 10 a 14 años de edad | 15 a 19 años de edad |
|--------------------|--------------------|----------------------|----------------------|
| Estado de México   | San Luís Potosí    | San Luís Potosí      | Chihuahua            |
| Quintana Roo       | Michoacán          | Estado de México     | Estado de México     |
| Colima             | Guerrero           | Querétaro            | Morelos              |
| Morelos            | Sinaloa            | Oaxaca               | Guerrero             |
| San Luís Potosí    | Oaxaca             | Guerrero             | Baja California      |

Fuente: Elaboración Propia. Procesados de base de mortalidad SSA-INEGI, 2000

La negligencia, en muchos casos está vinculada al maltrato infantil. Sin pretender generalizar la información los datos sobre casos de negligencia, nos muestran indicios de la prevalencia del maltrato infantil en México:

\* La muerte por ahogamiento y sumergimiento accidentales se mantuvo como la tercera causa para el caso de niños y niñas en edad escolar (de 5 a 14 años de edad) del 2000 al 2002.

\* En el caso de niñas y niños de 1 a 4 años de edad la anterior fue la 6ª causa de muerte en 2000, la 5ª en 2001 y volvió a ser la sexta el año siguiente.

**4.2 Protección a niños contra todo tipo de violencia**

*Recomendaciones del Comité:*  
A la luz de, entre otros, los artículos 19 y 39 de la Convención, el Comité recomienda que el Estado Parte siga tomando medidas efectivas, comprendido el establecimiento de programas multidisciplinarios de tratamiento y rehabilitación, para evitar y combatir el abuso y el maltrato de los niños dentro de la familia, en la escuela y en la sociedad en general. Sugiere que se intensifique la represión legal de estos delitos, que se refuercen los procedimientos y mecanismos adecuados para tramitar las denuncias de abuso de niños con objeto de dar a éstos un rápido acceso a la justicia y que se prohíban explícitamente en la ley los castigos corporales en el hogar, en las escuelas y en otras instituciones.

Además, se deben establecer programas educativos para combatir las actitudes tradicionales de la sociedad a este respecto.

El Comité insta al Estado Parte a que estudie la posibilidad de recabar cooperación internacional a estos efectos de, entre otros, el UNICEF y las organizaciones internacionales no gubernamentales.  
México. 10/11/99. CRC/C/15/ADD.112.



## Miradas de atención

No existe información nacional, producto de estudios sistemáticos, que muestren las tendencias, modalidades y dimensiones de la violencia y el maltrato infantil, tanto en el ámbito del hogar como en la escuela, que son los dos principales entornos de los niños y niñas.

Las estimaciones apuntan a que 8 de cada 10 niños y niñas mexicanos sufre violencia intrafamiliar.

Las adolescentes de entre 15 y 19 años de edad son el grupo de edad en mujeres, que son víctimas de violencia en diferentes modalidades, alcanzando a casi seis de cada diez.

## Miradas desde la Infancia

"Que la maestra siempre nos grita, nos pega, a veces con una vara. Cuando acusé a un niño de que me volvió a pegar no me hizo caso. (la maestra). Nos empujan y nos dicen: Me cae mal la gente que vive por aquí, son bien mugrosos".

Niño Trabajador de 12 años del Mercado Hidalgo en Puebla. Consulta y transcripción del equipo de Juconi,

"A mi me toco ver una vez golpearon a un chavo de calle porque decían que estaba estorbando en la calle y él sólo estaba durmiendo".

Niños y niñas trabajadores de la Col. Morelos, Cd. de México. Consulta y transcripción del equipo de Ednica, I.A.P.

En los datos señalados se registran también muertes por caídas accidentales que podrían sugerir algún tipo de negligencia, pero que sería necesario confirmar, fluctuando en el lugar número 12 para niñas y niños de edad escolar, y en el lugar número 13 para niños de 0 a 4 años.

Si bien no se tienen datos exclusivos sobre la violencia contra la infancia en el ámbito familiar, sí se cuenta con resultados de violencia hacia las mujeres en este entorno. La Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2003, indica que 46.6% de las mujeres sufrió al menos un incidente de violencia familiar en los 12 meses previos a la entrevista. Los datos revelan que cuando las mujeres tiene hijos dicho porcentaje a nivel nacional es aún mayor, alcanzando el 46.9%. Por lo tanto, aunque no es una medida dirigida a niños(as) que sufren violencia, sí es indicativa de que en México prevalece un ambiente familiar, en donde la violencia es cotidiana. Por otra parte, la misma encuesta revela que cuando la mujer ha sido víctima de al menos un incidente de violencia, existe mayor tendencia a que ella tenga conductas violentas hacia sus hijos.

### Mujeres por condición de violencia hacia sus hijos por parte de ella, según condición de violencia hacia la mujer por parte de su pareja y tipos de violencia

| Condición de violencia hacia los hijos por parte de la mujer | Total      | Sin incidentes de violencia 1 | Con incidentes de violencia 2 |
|--------------------------------------------------------------|------------|-------------------------------|-------------------------------|
| Total                                                        | 19,471,972 | 10,182,467                    | 9,064,458                     |
| con violencia hacia los hijos                                | 35.0%      | 26.7%                         | 44.6%                         |
| sin violencia hacia los hijos                                | 29.0%      | 31.8%                         | 25.8%                         |
| no tiene hijos o ya están grandes                            | 34.5%      | 40.0%                         | 28.1%                         |
| no especificado                                              | 1.5%       | 1.4%                          | 1.5%                          |
| Total                                                        | 100.0%     | 100.0%                        | 100.0%                        |

| Condición de violencia emocional hacia los hijos | Total  | sin incidentes de violencia | con incidentes de violencia |
|--------------------------------------------------|--------|-----------------------------|-----------------------------|
| con violencia hacia los hijos                    | 13.9%  | 9.3%                        | 19.1%                       |
| sin violencia hacia los hijos                    | 50.2%  | 49.4%                       | 51.3%                       |
| no tiene hijos o ya están grandes                | 34.5%  | 40.0%                       | 28.1%                       |
| no especificado                                  | 1.4%   | 1.4%                        | 1.4%                        |
| Total                                            | 100.0% | 100.0%                      | 100.0%                      |

| Condición de violencia física hacia los hijos | Total  | sin incidentes de violencia | con incidentes de violencia |
|-----------------------------------------------|--------|-----------------------------|-----------------------------|
| con violencia hacia los hijos                 | 30.3%  | 23.0%                       | 38.8%                       |
| sin violencia hacia los hijos                 | 34.0%  | 36.0%                       | 32.0%                       |
| no tiene hijos o ya están grandes             | 34.5%  | 40.0%                       | 28.1%                       |
| no especificado                               | 1.1%   | 1.1%                        | 1.1%                        |
| Total                                         | 100.0% | 100.0%                      | 100.0%                      |

Nota: se refiere a las mujeres de 15 años y más con pareja residente en el hogar.

1 Aquellas que declararon no haber padecido ninguna clase de violencia, de ningún tipo, durante los 12 meses anteriores a la entrevista.

2 Aquellas que declararon haber sufrido al menos una clase de violencia, de cualquier tipo, durante los 12 meses anteriores a la entrevista.

Fuente: Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las relaciones en los Hogares 2003, ENDIREH, Instituto Nacional e Estadística geografía e Informática (INEGI) Instituto Nacional de las Mujeres, México, y "United Nations Development Fund for Women", UNIFEM.

Mujeres por número de hijos según condición de violencia hacia ellos por parte de su pareja y tipos de violencia

| Condición de violencia hacia los hijos por parte de la mujer | % Con incidentes de violencia |
|--------------------------------------------------------------|-------------------------------|
| Total                                                        | 46.6%                         |
| Sin hijos                                                    | 41.3%                         |
| 1 a 2 hijos                                                  | 48.2%                         |
| 3 a 4 hijos                                                  | 49.0%                         |
| 5 y más hijos                                                | 41.7%                         |
| No especificado                                              | 46.8%                         |
| Sin hijos                                                    | 41.3%                         |
| Con 1 o más hijos                                            | 46.9%                         |

Fuente: Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las relaciones en los Hogares 2003, ENDIREH, Instituto Nacional e Estadística geografía e Informática (INEGI) Instituto Nacional de las Mujeres, México, y "United Nations Development Fund for Women", UNIFEM.

Por su parte esta misma Encuesta, indica que el 56 por ciento de las jóvenes de entre los 15 y 19 años son víctimas de actos violentos y que constituyen el grupo de edad con mayor incidencia en todas las formas de violencia con excepción de la sexual.

|                     | De 15-19 años | resto edades |
|---------------------|---------------|--------------|
| Violencia emocional | 43.92%        | 38.21%       |
| Violencia económica | 34.99%        | 29.14%       |
| Violencia física    | 13.29%        | 9.19%        |
| Violencia sexual    | 7.24%         | 7.86%        |

Adicionalmente debe considerarse que el maltrato infantil se reproduce en diversos ámbitos, en especial en las escuelas, en donde el maltrato es visto como forma de disciplina.

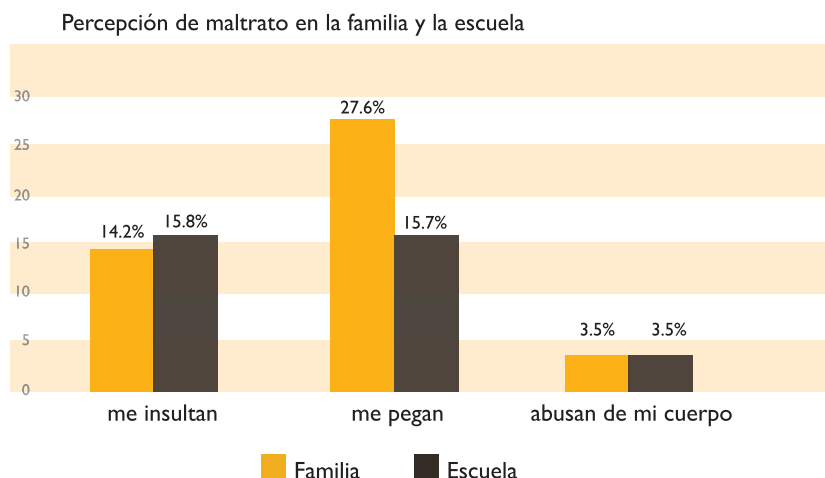
De acuerdo a la Consulta Infantil y Juvenil 2003<sup>42</sup>, para el grupo de niños y niñas de 6-9 años, los insultos y golpes forman parte de la vivencia cotidiana en porcentajes significativos. 28% de los participantes en la consulta expresaron que son objeto de golpes en su familia, mientras que el 16% dicen que les pegan en la escuela, mención aparte merece el 4% de los niños y niñas que expresan que abusan de su cuerpo tanto en la familia como en la escuela. Tan solo para el ciclo escolar 2004-2005 se registraron 130 quejas por violencia de maestros contra estudiantes en la Ciudad de México<sup>43</sup>.

42. IFE. Consulta Infantil y Juvenil 2003. México 2003.

43. El Universal. 05 jul 2005.

Por otra parte, acuerdo al Observatorio Ciudadano de la Educación, de 1990 a parte de 2005<sup>44</sup>, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos había recibido 2, 933 quejas por violaciones de derechos humanos de los alumnos de educación básica, de las cuales 90% corresponden a escuelas públicas. Las entidades donde las comisiones estatales de derechos humanos han emitido recomendaciones por maltrato de maestros a estudiantes son: Oaxaca, 16; Estado de México, 10 y Tamaulipas 8.

Estos hechos reafirman la falta de mecanismos jurídicos que garanticen el respeto a una vida sin violencia para los niños, niñas y adolescentes en México.



Fuente: IFE. Consulta Infantil y Juvenil 2003. México 2003

El maltrato infantil que más se presenta son insultos, golpes y abuso, y de ellos el que se presenta en la familia se incrementa en los estados de Guerrero, Oaxaca, Michoacán, Chiapas, Durango y Nayarit. En el caso de la escuela, los estados en donde niñas y niños reportan maltrato son Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Guanajuato y Durango.

44. Observatorio Ciudadano de la Educación. Violencia escolar. Artículo publicado en Internet, disponible en <http://www.observatorio.org>. México 2005

### Entidades con porcentajes más altos de maltrato en la familia y la escuela

IFE. Consulta Infantil y Juvenil 2003. México 2003

| Me insultan (familia)         |        | Me insultan (escuela)         |       |
|-------------------------------|--------|-------------------------------|-------|
| Estado                        | %      | Estado                        | %     |
| Guerrero                      | 22.2   | Guerrero                      | 22.5  |
| Oaxaca                        | 19.9   | Chiapas                       | 21.1  |
| Michoacán                     | 19.2   | Oaxaca                        | 20.2  |
| Chiapas                       | 18.9   | Michoacán                     | 19.9  |
| Durango                       | 18.2   | Aguascalientes                | 19.9  |
| Promedio Nacional             | 13.8 % | Promedio Nacional             | 15.9% |
| Me pegan (familia)            |        | Me insultan (escuela)         |       |
| Estado                        | %      | Estado                        | %     |
| Guerrero                      | 40.4   | Oaxaca                        | 26.9  |
| Colima                        | 39.7   | Guerrero                      | 23.6  |
| Oaxaca                        | 36.2   | Durango                       | 20.2  |
| Nayarit                       | 34.6   | Zacatecas                     | 18.7  |
| Michoacán                     | 34.3   | Guanajuato                    | 18.0  |
| Promedio Nacional             | 28.0   | Promedio Nacional             | 16.1  |
| Abusan de mi cuerpo (familia) |        | Abusan de mi cuerpo (escuela) |       |
| Estado                        | %      | Estado                        | %     |
| Chiapas                       | 6.4    | Chiapas                       | 7.3   |
| Durango                       | 5.8    | Durango                       | 6.2   |
| Oaxaca                        | 5.5    | Oaxaca                        | 5.9   |
| Guerrero                      | 5.0    | Guerrero                      | 5.2   |
| Nayarit                       | 5.0    | Guanajuato                    | 4.6   |
| Promedio Nacional             | 3.4    | Promedio Nacional             | 3.4   |

Por su parte el Sistema de Desarrollo Integral de la Familia (DIF), registró entre 1999 y 2004, se recibieron 147,153 denuncias, de las cuales sólo en el 59 % de los casos se comprobó el maltrato, del resto de los casos se carece de información.

El tipo de maltrato más frecuente es el físico, representando en promedio el 30% de los casos en el periodo revisado. Le siguen, por orden de frecuencia, la omisión de cuidados y la agresión emocional. El porcentaje de los menores agredidos varía de acuerdo al grupo de edad al que pertenece, durante este periodo tenemos que el 19% eran menores de tres años, el 12% de 3-5 años y el grupo que recibe mayores maltratos es del de 6 a 12 años con 40%. Más de la mitad de los maltratos provienen de los progenitores.

Cuadro 3. MÉXICO  
Principales indicadores de menores maltratados de 0-18 años, 1999-2004.

| Años                                             | 1999                         | 2000   | 2001   | 2002   | 2003   | 2004 <sup>45</sup> |
|--------------------------------------------------|------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------------------|
| Denuncias recibidas                              | 26,302                       | 27,735 | 30,540 | 24,563 | 25,374 | 12,639             |
| Denuncias en las que se comprueba el maltrato    | 14,986                       | 16,993 | 16,221 | 13,855 | 16,185 | 9,049              |
| Denuncias presentadas ante el ministerio público | 2,897                        | 3,297  | 3,399  | 3,355  | 3,267  | 1,477              |
| Menores maltratados atendidos                    | 26,121                       | 28,354 | 29,163 | 22,986 | 27,337 | 13,143             |
| Total de niños maltratados atendidos             | 13,195                       | 14,220 | 14,808 | 11,688 | 13,168 | 6,171              |
| Total de niñas maltratadas                       | 12,948                       | 14,339 | 14,355 | 11,298 | 13,739 | 6,238              |
| Escolaridad del menor maltratado                 | Lactante                     | 4,995  | 5,508  | 5,732  | 4,696  | 2,078              |
|                                                  | Jardín de niños              | 3,558  | 3,712  | 3,243  | 2,783  | 3,035              |
|                                                  | Primaria                     | 10,926 | 11,785 | 12,014 | 9,291  | 9,754              |
|                                                  | Secundaria                   | 2,459  | 3,210  | 2,889  | 2,284  | 2,641              |
|                                                  | Preparatoria                 | 340    | 687    | 617    | 486    | 628                |
|                                                  | Sin escolaridad              | 3,544  | 3,637  | 3,947  | 2,895  | 2,276              |
| Tipo de Maltrato                                 | Físico                       | 8,354  | 8,920  | 8,074  | 7,118  | 7,828              |
|                                                  | Abuso sexual                 | 1,060  | 1,120  | 1,185  | 1,123  | 1,257              |
|                                                  | Abandono                     | 1,830  | 1,615  | 1,858  | 1,474  | 2,518              |
|                                                  | Emocional                    | 5,378  | 6,941  | 6,064  | 4,744  | 7,301              |
|                                                  | Omisión de cuidados          | 5,448  | 7,921  | 7,888  | 5,338  | 6,879              |
|                                                  | Explotación, comercio sexual | 110    | 39     | 17     | 64     | 39                 |
|                                                  | Negligencia                  | 2,781  | 2,397  | 2,843  | 3,080  | 2,069              |
|                                                  | Explotación laboral          | 650    | 203    | 330    | 257    | 246                |
|                                                  |                              | 98     |        |        |        |                    |
| Relación jurídica del agresor                    | Madre                        | 11,367 | 11,786 | 12,010 | 9,568  | 10,668             |
|                                                  | Padre                        | 5,660  | 7,201  | 7,409  | 5,986  | 7,349              |
|                                                  | Ambos padres                 | 0      | 0      | 0      | 1,124  | 240                |
|                                                  | Maestros                     | 156    | 244    | 182    | 167    | 165                |
|                                                  | Abuelos                      | 541    | 584    | 543    | 486    | 570                |
|                                                  | Madrastra                    | 723    | 943    | 745    | 516    | 871                |
|                                                  | Padastro                     | 1,206  | 1,559  | 1,429  | 1,121  | 1,485              |
|                                                  | Tíos                         | 479    | 644    | 520    | 526    | 490                |
|                                                  | Otros                        | 2,111  | 2,139  | 1,865  | 1,070  | 1,186              |

Fuente: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública con Datos de DIF<sup>45</sup>.

En lo que toca a las denuncias, para el 2002 del Programa de Prevención al Maltrato Infantil (PRENAM), reporta solamente para el Distrito Federal, 23 mil 585 denuncias, y de estos el 50.8% fueron niños y 49.2%, niñas.

No obstante estos reportes, existen investigaciones que apuntan a un subregistro en el número real de casos de maltrato infantil frente al número de denuncias presentadas ante las instancias correspondientes. Avances de la investigación sobre la Consulta Internacional sobre la Violencia Infantil encargada por la ONU en 17 países de América Latina, estiman que en México 8 de cada diez niños sufren violencia intrafamiliar y que al menos 2 millones de niños y niñas son golpeados por sus padres y/o maestros.

45. Violencia y Maltrato a Menores en México. Reporte Temático no. I. Febrero 2005



## Mirada a la acción

\* Favorecer la creación de entornos adecuados para la crianza y educación sin violencia a través de, entre otras cosas, la atención a los factores estructurales que generan la violencia: pobreza, exclusión, discriminación por razones de edad y género.

\* Promover medidas legales para prohibir todo tipo de violencia hacia a los niños (incluyendo el castigo físico y otro tipo de trato inhumano o degradante.

\* Elaborar políticas eficientes para prevenir el abuso y maltrato a los niños, así como la adecuada rehabilitación de las víctimas.

\* Ampliar y diversificar campañas para modificar las pautas y prácticas culturales que favorecen la violencia hacia la infancia.

\* Establecer programas multidisciplinarios de tratamiento y rehabilitación, para evitar y combatir el abuso y maltrato de la niñez dentro de la escuela, familia y sociedad general.

\* Reforzar los procedimientos y mecanismos adecuados para tramitar las denuncias de abuso de niños con objeto de dar a éstos un rápido y apropiado acceso a la justicia.

\* Ampliar y fortalecer programas de asistencia apropiada y expedita para familiares, maestros y otros adultos que puedan ser potenciales abusadores, sobre todo en zonas de difícil acceso por sus condiciones sociales o económicas.

\* Estimular participación de la sociedad civil en el desarrollo de programas para prevenir y atender la violencia a partir de metodologías apropiadas.

Son varias los factores que obstaculizan un registro adecuado del maltrato infantil, entre los que podemos identificar:

\* La falta de credibilidad del niño (a) que es golpeado o maltratado.

\* Una cultura educativa que tolera practicas de maltrato con el propósito de educar a los niños.

\* Complicados mecanismos de procuración de justicia.

\* El tiempo extenuante en el que ocurre el proceso de denuncia.

\* La falta de personal capacitado para la atención a víctimas.

Desde otro plano en las leyes no existe una prohibición expresa al uso de la tortura y tratos crueles y degradantes (como los castigos físicos) como formas de educación y crianza a los niños, ni medidas para protegerles contra la exposición de información dañina y que les coloca en especial vulnerabilidad. Las leyes contra la violencia intrafamiliar tratan de manera diferenciada este asunto, en el Caso del Distrito Federal se "aclara que la educación o formación del menor no será en ningún caso considerada justificación de forma alguna de maltrato"<sup>46</sup> en otros casos las leyes de violencia intrafamiliar "coexisten con este tipo otros que constituyen formas recurrentes de violencia intrafamiliar"<sup>47</sup>. En términos del marco jurídico relacionado con el maltrato y la violencia, dentro del PAFI se brindan algunos elementos de preocupación:

\* 14 de las 32 entidades de la República Mexicana no cuentan aún con leyes sobre violencia intrafamiliar.

\* Sólo en 16 estados está definida la violencia intrafamiliar como una conducta penalmente sancionada. En tres entidades exculpan las lesiones leves cometidas en el ejercicio del derecho de corrección.

\* En 21 estados todavía existen uno o más delitos constituidos por agresiones sexuales menos penados que el abigeato.

\* En 25 entidades se exculpa el rapto, y en 21 el estupro mediante el matrimonio del delincuente con la ofendida.

46. Salinas, Berinstain Laura. Derecho, Género e Infancia. Mujeres, niñas, niños y adolescentes en los Códigos Penales de América Latina y el Caribe Hispano. P. 129

47. Ibid. 130.

Las acciones contempladas en la implementación del artículo 19 de la CDN han versado en tres rubros: la prevención, la justiciabilidad y la atención. Es decir, cómo se colabora con aquellos responsables del cuidado del niño para evitar la violencia, cómo se interviene judicialmente para detener la violencia en contra del niño y cómo se atiende la recuperación e integración del niño a un ámbito de vida libre de violencia.

México, si bien ha tenido avances importantes a través de algunas acciones sobre todo en el ámbito de la prevención, no ha logrado establecer mecanismos eficientes para garantizar la protección del niño víctima.

En la presente exposición ceñiremos nuestros comentarios al estado de protección con relación a la justiciabilidad para el niño víctima.

### **Cuando un derecho existe: La justiciabilidad del derecho a la protección**

La justiciabilidad de los derechos es un elemento esencial para que estos puedan convertirse en una realidad cotidiana en la vida de un niño. La justiciabilidad de manera obligada implica a las instituciones estatales previstas para la protección y la impartición de justicia.

#### *La tipificación de los delitos contra la infancia*

En los diversos niveles de aproximación a un estado de respeto al derecho a la protección de los niños contra la violencia un primer grado de acción yace en la tipificación del maltrato o violencia cometida contra la infancia como un delito.

México cuenta, de manera general, con tipificación penal y civil que contempla la violencia contra la infancia como acciones punibles. Sobre todo en cuestión de la violencia física. La legislación federal penal y civil tipifica el maltrato, sin embargo, la tradición aún fuertemente arraigada del castigo físico como una opción educativa aceptable, y la falta de especificidad en la definición del delito, hacen que el maltrato sea valorado por el juzgador únicamente cuando existen lesiones. De tal suerte, el maltrato más común dentro de contextos familiares e institucionales que consiste en golpes sin dejar huella física queda mayoritariamente impune. En este tenor, el maltrato psicológico queda aún más difícil de comprobar.

En la mayoría de las legislaciones la violación, violación equiparada y abuso sexual están adecuadamente tipificados contemplando como agravantes la edad del niño y la relación de custodia o filiación del victimario con el mismo. Sin embargo, la práctica forense muestra dificultades para la valoración de la existencia de violación si no existen huellas físicas de la misma. Es por demás común sin embargo, que los abusos cometidos contra la infancia a través de acciones erótico sexuales no dejen huella física aún cuando ha existido alguna penetración. Asimismo, perduran aún legislaciones que no contemplan el abuso sin propósito de llegar a la cópula y que no implican penetración como abuso. Un ejemplo claro es el Estado de México que encuadra este tipo de violencia contra la infancia como actos libidinosos. Esta última tipificación conlleva una pena menor y agrupa actos que pueden generar graves consecuencias en

## **4.2.1 En México deficiente justiciabilidad para niñas y niños víctimas.**

### **Mirada de atención**

La legislación procesal mexicana actualmente no contempla ninguno de los requisitos o adecuaciones necesarias para tramitar las denuncias de abuso de niños con objeto de dar a éstos un rápido acceso a la justicia, incluso en los procedimientos judiciales se les vuelve a victimizar.



## Mirada a la acción

Ante la carencia de facto que padece la infancia de mecanismos para justiciabilizar sus derechos que es uno de los elementos indispensables para el resguardo de los derechos establecidos en el artículo 19 de la Convención. Deben realizarse reformas legales y administrativas para garantizar este derecho.

el niño víctima junto con actos lascivos que faltan a la moral pública pero que no son ejercidos directamente en contra del desarrollo psicosexual de la persona.

Los vacíos en cuestión de tipificación del delito, son aún más evidentes con relación a la explotación sexual comercial en la que encontramos varios estados de la República que aún no contemplan en su legislación penal la prostitución de niños y niñas como delito. Algunos, como el estado de Baja California no da cabida para actuar en contra de aquellos que contratan los servicios sexuales de personas menores de 18 años, ni aquellos que las promueven, salvo encuadrado dentro del delito de corrupción de menores. Es el común juicio del juzgador, en estas entidades, que una joven que ha sido prostituida ya está corrupta y por tanto no se logra establecer el acto de corrupción.

Indudablemente, existe en el país una tendencia hacia la reforma penal a favor de los derechos de la infancia contra el maltrato y la explotación sexual. Sin embargo, es aún mucho el trabajo que queda por delante.

### *La adecuación procesal*

Un siguiente nivel de aproximación a un estado de respeto efectivo por el derecho a la protección de los niños implica reformas procesales. Mientras la legislación procesal no contemple adecuación para la condición y características propias de la infancia, la justiciabilidad de los derechos de protección permanece como letra muerta. No importa cuan acertada o precisa sea la tipificación de los delitos cometidos contra la infancia; si el proceso excluye al niño sus derechos no son tutelables.

México aún no cuenta con reformas procesales que contemplen la participación del niño dentro de un proceso penal como víctima del delito. Salvo las notables excepciones de los escasos artículos reformados en el código de procedimientos penales del Distrito Federal que contemplan aspectos como eximir al niño de precisión temporal en sus declaraciones para que éstas tengan valor probatorio, los procedimientos penales en México son aplicados indistintamente a niños víctimas (de cualquier edad) y adultos.

Son múltiples las situaciones en las que el proceso de administración de justicia en estas condiciones constituyen una violación de los derechos de los niños, en tanto resulta incomprensible, intimidante y revictimizante.

## Cuadro temático no. 6

### Necesidad de adecuaciones procesales

**En términos generales, la adecuación procesal debe dirigirse a los siguientes puntos:**

#### a. Duraciones y horarios

La duración total del proceso, así como la duración de cada diligencia en la que es necesaria la participación del niño, son procedimientos que deben de ser reducidos al mínimo posible. Los horarios en los que se solicita su intervención deben ser adecuados a las necesidades y vida cotidiana del niño. Tales necesidades de adecuación procesal se sustentan en las siguientes características de la infancia:

\* La memoria del niño es mucho más sugestionable y susceptible de modificarse a través del tiempo que la de un adulto. En general, un niño tiene menos posibilidades de ser preciso que un adulto, en tanto posee menos bagaje de información y conocimientos a partir de los cuales construir y evocar recuerdos. Cuanto más tiempo transcurre entre los hechos y el momento en que se solicita su testimonio, menores son las posibilidades de recordar detalles y sucesos.

\* El impacto emocional en el niño es mayor que en un adulto. Cuenta con limitadas herramientas cognitivas para analizar y comprender objetivamente el proceso y su participación y controlar sus emociones en situaciones estresantes. Fácilmente interpreta todo contacto con extraños e interrogatorios como amenazantes. Cuanto más tiempo se lo someta a situaciones intimidantes, más tiempo se lo expone a angustia y estrés que no puede manejar adecuadamente y por lo tanto, mayores son las posibilidades de producir efectos negativos tanto en el psiquismo como en la conducta del niño.

\* La exposición inadecuada e innecesaria del niño a diligencias aumenta además el riesgo de retractación de un proceso judicial. Debido a su vulnerabilidad y dependencia, todo niño es propenso a desistir o negar lo declarado si percibe que ello implica dañar a un ser querido, o cambios abruptos en su vida cotidiana que interpreta como amenazantes para él o su familia.

Las rutinas y horarios en la vida del niño son importantes para mantener su sentido de estabilidad y seguridad. Romper sus rutinas con una cita durante el horario de escuela o cuando habitualmente toma su siesta, o cuando implica abandonar actividades que le son gratas, aumenta el riesgo de someterlo a exposición y presión por parte de compañeros, dificultad de concentración al estar preocupado por lo que debería estar realizando a esa hora o por somnolencia, etc.

#### b. Repetición de prácticas

Debe reservarse la presencia del niño en actuaciones judiciales únicamente para la aportación de nuevos elementos, evitando toda repetición de prácticas que lo involucren directamente.

El niño está imposibilitado para comprender un proceso jurídico en su totalidad. Antes que interpretar la repetición de diligencias como requisito establecido por el sistema para todo aquel que participe, su desarrollo emocional y moral (principalmente su pensamiento egocéntrico y dependencia de quien considera autoridad) lo hacen susceptible a considerar que falló en su participación previa, que no contestó lo que quien lo interrogaba deseaba escuchar o que no fue creído. Esto aumenta el riesgo de provocar contradicciones, que por cierto no son indicativas de falta de veracidad en su dicho, e incrementar sustancialmente el impacto negativo de cada participación judicial.

### **c. Toma de declaración y valoración de pruebas**

Las características cognitivas, emocionales y morales del niño hacen la toma de declaración infantil un tema sumamente delicado y frecuentemente las declaraciones de niños no aportan información suficiente por impericia de quien toma la declaración para adecuarse a las características evolutivas del niño, antes que por falta de veracidad en su relato.

La intervención de mecanismos de defensa que bloquean el recuerdo de situaciones angustiantes, la subjetividad de sus relatos, el tipo de pensamiento concreto que propicia respuestas literales antes que comprensión de la intención del interrogador y contextualización adecuada de las respuestas, el egocentrismo y tendencia a auto-culpabilizarse característicos de la infancia, la dificultad para comprender conceptos abstractos de tiempo y espacio, la imposibilidad de construir el recuerdo de manera voluntaria y por sí mismo, la autoimposición de deberes y temores irracionales o imaginarios, hacen que tanto la toma de declaración como su valoración requieran de capacitación especializada en el tema.

### **d. Condiciones del ambiente**

Toda actuación en la que participa una persona menor de 18 años debe llevarse a cabo en un espacio privado y poco atemorizante para el niño. Su vulnerabilidad ante situaciones estresantes y su incapacidad para comprender procesos institucionales, lo hace susceptible a ser afectado de manera determinante por el entorno físico, detonando interpretaciones erróneas sobre el significado de lo que sucede dentro de un juzgado. Temores imaginarios o reales y sentimientos de culpa comunes en niños víctimas, pueden ser detonados por la presencia de internos u otros procesados en el mismo ambiente en que se le interroga.

Por otra parte, el niño es incapaz de controlar su capacidad de concentración y las múltiples distracciones presentes en un tribunal o agencia del Ministerio Público pueden interferir significativamente con su actuación.

### **e. Pertinencia y condiciones de peritajes**

Las características cognitivas y emocionales del niño hacen que la tarea de practicar peritajes sobre su persona no sólo requiera de pericia en la materia relevante, sino conocimiento suficiente del desarrollo infantil. Frecuentemente se practican peritajes irrelevantes, dada la naturaleza del delito y el tiempo transcurrido desde los hechos, sin considerar el impacto negativo que tiene el mismo en el niño.

La experiencia de revisiones médicas y psicológicas pueden ser vividas como violentas de no ser llevadas adecuadamente, debido a la vulnerabilidad y obvia relación de asimetría respecto de los adultos y autoridades. Además, la falta de capacidad para comprender procesos institucionales limita la posibilidad del niño de entender la importancia y relevancia de un peritaje.

### **f. Acompañamiento y apoyo emocional**

La incapacidad del niño para controlar el impacto de sus emociones en su actuación y los temores imaginarios que suscitan situaciones desconocidas, hacen el acompañamiento de una persona de su confianza un elemento útil para su tranquilidad, sensación de seguridad y competencia, capacidad de concentración y desempeño general, etc.

### **g. Estabilidad del personal en contacto con el niño**

El cambio de personal, tiene un impacto negativo en las capacidades de actuación del niño en tanto no puede comprender los objetivos y finalidad de la figura del "agente de justicia" de manera abstracta y divorciada de la persona en particular con la que se vincula. En general, el vínculo estable con la misma persona conlleva sensación de control, seguridad y estabilidad, aspectos fundamentales para evitar la revictimización y sensación de vulnerabilidad.

**h. Participación activa de la autoridad para subsanar deficiencia de elementos aportados por niño**

La incapacidad del niño de abstraer, así como la subjetividad de su pensamiento hacen difícil que pueda distinguir qué información es relevante para un proceso judicial. No será capaz de aportar datos por iniciativa propia que pueden ser trascendentes para el proceso pero no para su vivencia emocional. Además, dificultades en la construcción de tiempo y espacio y la noción subjetiva del tiempo hacen que su dicho frecuentemente carezca de elementos convencionales de precisión.

**i. Suplencia de actuaciones**

La condición de dependencia en los adultos que rodean al niño hace que sus acciones no sean únicamente reflejo de su voluntad sino también de la de los adultos de su entorno. La incapacidad de comprender procesos institucionales hace que el niño pueda caer en omisiones o negligencias sin comprender las consecuencias procesales de las mismas ni su significado. Tales actuaciones deben ser suplidas por las autoridades.

**j. Información adecuada sobre el proceso y sus derechos**

Las características fantasiosas del pensamiento infantil, su especial vulnerabilidad a sensaciones de falta de control, así como la falta de información sobre procesos judiciales y otras convenciones, hacen al niño víctima susceptible de ser afectado por temores imaginarios o irracionales sobre el proceso y lo que en él sucede. Los sentimientos de indefensión y desesperanza al ser sometidos a procesos que no comprende, comunes en todo niño y exacerbados en niños víctimas, pueden generar un impacto negativo en su desarrollo y desempeño general. Es prioritario aportar información al niño de manera adecuada a su capacidad de comprensión y a su grado de desarrollo.

**k. Protección especial para resguardar la integridad física y psicológica del niño víctima**

La dependencia del niño a su entorno adulto, la falta de conocimiento de alternativas de protección, su susceptibilidad ha ser influenciada o amedrentado y su debilidad física lo colocan en mayor riesgo de represalias y agresión continua que adultos víctimas del delito.

Las características del desarrollo emocional del niño lo hacen susceptible a sufrir daños psicológicos al ser expuestos a prácticas judiciales que pueden ser apropiadas para un adulto, sin protección especial.

**l. Protección especial para evitar contacto con la parte contraria**

El contacto con personas relacionadas con la defensa o el propio inculpado tienen un efecto sustancial en su actuación.

Es necesario generar condiciones para evitar la exposición del niño a toda diligencia que implique contacto con la parte contraria, incluyendo contactos casuales en el marco del proceso judicial.

La vulnerabilidad emocional y cognitiva del niño, su sugestionabilidad, falta de control sobre afectaciones emocionales, sentimientos de culpa y temores imaginarios hacen que el niño fácilmente pueda ser confundido o intimidado por su contraria, además de someter al niño a una situación altamente revictimizante al repetir situaciones de exposición a su agresor.

**m. Asistencia especializada a niños víctimas**

Las autoridades deben asegurar el acceso, de manera directa o a través de las instituciones públicas establecidas para tal fin, a servicios de asistencia especializada requeridos por el niño víctima. Los intensos procesos de desarrollo cognitivo y emocional en los que se encuentra agudizan el impacto de la victimización en su persona y la propensión a dificultades en el desarrollo de vida a futuro. La intervención médica, psicológica y educativa pronta y específica es de extrema relevancia para salvaguardar el desarrollo físico, psicológico y social del niño.

#### **n. Protección de la identidad de los niños víctimas**

La susceptibilidad emocional del niño, su grado de dependencia del mundo adulto, percepciones de autoridad, así como prejuicios sociales con respecto a la infancia, hacen que el conocimiento de que un niño ha sido victimado conlleve estigmatizaciones y consecuencias importantes que afectan el desarrollo de su personalidad y autoestima.

## **5. Salud Básica y Bienestar**

## 5.0 Salud básica y bienestar

### Observaciones del Comité:

*En relación con las medidas tomadas para mejorar el nivel de salud de la infancia, en particular las actividades encaminadas a reducir la mortalidad infantil, el Comité sigue preocupado por la persistencia de disparidades regionales en el acceso a la atención de salud y por la elevada tasa de malnutrición entre los niños menores de 5 años y de edad escolar, especialmente en las zonas rurales y remotas, y entre los menores de grupos indígenas.*

*México. 10/11/99. CRC/C/15/ADD.112*

## Miradas desde la infancia

"Me da coraje cuando los niños tienen accidentes, ya que se supone debemos ser protegidos por los adultos."

Niño trabajador de la Col. Morelos, Cd. de México. Consulta y transcripción del equipo de Ednica, I.A.P.

## Miradas a la infancia

### Muertes Infantiles por Negligencia Médica

Cincuenta y dos recién nacidos murieron por negligencia médica apenas en 3 casos públicamente conocidos (Comitán, Zacatecas, Primero de Octubre) y en donde se develaron graves características de las condiciones en las que el sistema público de salud labora.

Hospital Primero de Octubre.

A causa de un brote infeccioso, provocado por una bacteria llamada pseudomona, nueve bebés recién nacidos fallecieron durante el mes de septiembre y octubre a causa de la falta de prevención en el Hospital del ISSSTE Primero de Octubre.

El dictamen de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico establece que dentro de las instalaciones no se observaron medidas adecuadas para evitar la propagación de infecciones (comenzando por el adecuado lavado de manos) y tampoco se informó oportunamente del caso. En el dictamen de la Conamed se determina que entre las causas está la falta de lineamientos y supervisión adecuada para la prevención y control de infecciones nosocomiales, cuya normatividad se encuentra en la Norma Oficial Mexicana 026.

Hospital General de Zacatecas

Entre diciembre de 2002 y enero de este año, en el Hospital General de Zacatecas murieron 11 recién nacidos producto de bacterias infecciosas presentes en la sala de partos. El director del nosocomio, Víctor Hugo Villicaña F. aseguró que los problemas sanitarios fueron superados y "de momento" controlados, aunque "no se podría asegurar que el problema quedó totalmente erradicado del inmueble".

Hospital General de Comitán, Chiapas.

En Comitán, Chiapas, 32 recién nacidos murieron a consecuencia de negligencia médica entre diciembre de 2002 y enero de 2003. El dictamen oficial fue que las muertes se debieron a partos prematuros, cardiopatías congénitas y asfixia perinatal, todos derivados de las "carencias del sistema de salud en la entidad", no obstante que encontraron algunas "irregularidades" en el desempeño del personal del hospital "como la falta de supervisión y estudio de las necesidades del hospital".

Veintiséis menores -entre un día de nacidos y los 12 años- murieron también en un hospital de Querétaro, en condiciones similares que los casos anteriores. Muertes que pudieron haberse evitado con políticas efectivas de prevención de epidemias y de otros riesgos, un adecuado sistema de formación y control sobre el personal responsable cuyos descuidos negligentes originaron la muerte de estos bebés, además de las carencias estructurales que caracterizan casos como el del estado de Chiapas.

Fuente: Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez. Informe Anual de violaciones a los derechos humanos 2003. México, 2003

## 5.1. Derecho a la Salud Miradas desde la infancia

### Mirada de atención

Persiste una amplia inequidad en el acceso. Sólo la mitad de la población está cubierta por la seguridad social y alrededor de la mitad del gasto en salud proviene de los bolsillos de las familias. El sistema de seguridad social cuenta con más recursos financieros que los servicios de salud estatales, que cubren a la población abierta, quienes continúan enfrentando serios problemas de acceso a los servicios del cuidado de la salud.

Existen grandes disparidades en el financiamiento a la salud, el Distrito Federal y los estados del norte reciben la proporción más alta del gasto público, cuando sus necesidades -medidas con indicadores del estado de la salud, como la mortalidad infantil, son mucho menores que los estados del sur.

La limitada oferta de personal médico y paramédico, es preocupante en las zonas más pobres del país, son los niños y niñas indígenas y rurales quienes más enfrentan la carencia de servicios y de medicamentos.

Son los niños, niñas y adolescentes indígenas, quienes viven en familias que enfrentan gastos empobrecedores relacionados con la salud cada año.

En conclusión el Estado mexicano no ha cumplido con la recomendación emitida en 1999 en lo que toca al desarrollo de medias efectivas para garantizar el acceso a los servicios de salud de todos los niños y niñas mexicanos.

**"Hay niñas y niños que están enfermos y no los atienden por no tener dinero y se mueren"**

El gasto total en salud en México en el 2003 representó el 6.2% de PIB, más de dos puntos porcentuales abajo del promedio de 8.6% en los países de la OCDE. Esto coloca a México entre los países con la participación más baja de la OCDE, después de Corea (5.6%), Eslovaquia (5.9%) y Polonia (6.0%)<sup>48</sup>. Específicamente el gasto público en salud alcanzó la cifra de 2.9%, comparado con 2.6% de 1998.

La participación del sector público en México es la segunda más baja después de Estados Unidos, con tan sólo un 46.4% del gasto en salud pagado por fuentes públicas en el 2003, muy por debajo del promedio de la OCDE que fue de 72% en el 2003.

El gasto privado por su parte es prácticamente el mismo que el registrado pasó de 3.0 en 1998 a 3.3 en el 2003. A diferencia de Estados Unidos, en donde los seguros privados para la salud representan el 36% del financiamiento total para la salud, en México el financiamiento privado corresponde casi en su totalidad a pagos de bolsillo, ya que sólo el 3.1% del gasto total en salud es fondeado a través de los seguros<sup>49</sup>.

#### Gasto Salud como porcentaje del PIB 2003

|          | Público | Privado | Total |
|----------|---------|---------|-------|
| Nacional | 2.85    | 3.31    | 6.16  |

Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales y Estatales de Salud, Dirección General de Información en Salud/Secretaría de Salud.

En el 2003 se destinó alrededor de 16% del gasto público total a salud, un punto porcentual, menor a lo destinado en el 2001. Las diferencias entre los estados, por su parte son considerables: el porcentaje del gasto público total destinado a la salud en Jalisco es casi seis mayor que el destinado en Campeche y casi el triple de lo destinado en Chiapas.

48. Datos de la Salud: OCDE 2005 en : [www.oecd.org/health/healthdata](http://www.oecd.org/health/healthdata).

49. Ídem.

**Gasto Público en salud como porcentaje del gasto público**

| Entidad Federativa  | 2001 | 2003  |
|---------------------|------|-------|
| Nacional            | 17.2 | 15.91 |
| Agascalientes       | 15.0 | 14.25 |
| Baja California     | 20.6 | 18.26 |
| Baja California Sur | 20.7 | 18.71 |
| Campeche            | 7.7  | 6.60  |
| Coahuila            | 20.7 | 18.44 |
| Colima              | 12.1 | 12.08 |
| Chiapas             | 13.7 | 11.78 |
| Chihuahua           | 23.1 | 21.08 |
| Distrito Federal    | 12.9 | 11.59 |
| Durango             | 18.0 | 12.68 |
| Guanajuato          | 23.7 | 20.41 |
| Guerrero            | 17.0 | 12.79 |
| Hidalgo             | 14.2 | 12.06 |
| Jalisco             | 32.9 | 29.53 |
| México              | 36.3 | 22.23 |
| Michoacán           | 18.7 | 16.58 |
| Morelos             | 22.4 | 19.19 |
| Nayarit             | 20.0 | 17.37 |
| Nuevo León          | 25.5 | 23.42 |
| Oaxaca              | 15.3 | 13.33 |
| Puebla              | 24.6 | 21.04 |
| Querétaro           | 19.9 | 17.33 |
| Quintana Roo        | 26.5 | 22.52 |
| San Luís Potosí     | 20.9 | 17.43 |
| Sinaloa             | 17.1 | 16.60 |
| Sonora              | 22.2 | 18.81 |
| Tabasco             | 13.5 | 13.13 |
| Tamaulipas          | 17.6 | 16.16 |
| Tlaxcala            | 22.0 | 19.41 |
| Veracruz            | 15.4 | 13.61 |
| Yucatán             | 22.1 | 20.25 |
| Zacatecas           | 19.8 | 17.20 |

Fuente: Salud México 2001 y Salud México 2003. Secretaría de Salud

Esto se traduce, a en un gasto total per capita en salud de \$583 dólares, cuatro veces menor que el promedio de \$2,307 dólares de la OCDE.

Los niveles de inversión se ven reflejados en la oferta de asistencia para el cuidado de la salud. A pesar de que el número de doctores per capita en México pasó de uno por cada mil en 1990 a 1.5 en el 2003, esta proporción de doctores por habitantes en México fue de tan sólo la mitad del 2.9 promedio de la OCDE. Si sólo se consideran a los médicos de Sistema Público de Salud en México (SS, IMSS, ISSSTE, PEMEX) la proporción baja a 1.28, con desigualdades regionales significativas en el 2003, por

**Miradas desde la infancia**

"Hay niños y niñas que están enfermos y no los atienden por no tener dinero y se mueren".

Niña trabajadora de la col. Morelos, en la Cd. México.  
Consulta y transcripción del equipo de Ednica, I.A.P.

Población derechohabiente a servicios de salud

| Estado               | Porcentaje |
|----------------------|------------|
| Aguascalientes       | 56.1%      |
| Baja California      | 57.3%      |
| Baja California Sur  | 60.0%      |
| Campeche             | 38.8%      |
| Coahuila             | 71.0%      |
| Colima               | 48.6%      |
| Chiapas              | 18.4%      |
| Chihuahua            | 58.9%      |
| Distrito Federal     | 54%        |
| Durango              | 49.8%      |
| Guanajuato           | 34.4%      |
| Guerrero             | 20.6%      |
| Hidalgo              | 29.5%      |
| Jalisco              | 45.1%      |
| México               | 42.0%      |
| Michoacán            | 26.7%      |
| Morelos              | 35.6%      |
| Nayarit              | 40.9%      |
| Nuevo León           | 67.9%      |
| Oaxaca               | 23.0%      |
| Puebla               | 25.9%      |
| Querétaro de Arteaga | 46.3%      |
| Quintana Roo         | 47.3%      |
| San Luís Potosí      | 37.9%      |
| Sinaloa              | 53.9%      |
| Sonora               | 57.5%      |
| Tabasco              | 29.7%      |
| Tamaulipas           | 52.4%      |
| Tlaxcala             | 30.2%      |
| Veracruz-Llave       | 31.1%      |
| Yucatán              | 45.5%      |
| Zacatecas            | 32.8%      |
| Nacional             | 42.6%      |

Fuente: Censo 2000

ejemplo: el número de médicos en el Distrito Federal (3.03), es más del triple que los correspondientes al Estado de México (0.72) y en Tamaulipas la proporción es más del doble (2.17) que en Chiapas (0.79).

Médicos por cada mil Habitantes. 2003

Menos de un médico

Chiapas, Estado de México, Guanajuato y Puebla

Entre 1 y 1.29 médicos

Baja California, Chihuahua, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luís Potosí, Sinaloa Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas

Entre 1.3 y hasta 3 médicos

Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Jalisco, Nayarit, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán

Fuente: Dirección General de Información en Salud/Secretaría de Salud y proyecciones CONAPO

Si a esto agregamos que sólo cuatro de cada diez mexicanos, es derechohabiente de los servicios de salud pública den nuestro país y que la proporción disminuye a 37.3% en niños de menos de 10 años y para adolescentes de 10 a 19 es tan sólo de 35.6%<sup>50</sup>, podemos afirmar que en materia de cobertura y atención a la salud de los niños, niñas y adolescentes hay todavía mucho por hacer. Las brechas en la cobertura son también importantes, la proporción de derechohabientes en Coahuila es casi cuatro veces mayor que en Chiapas y Guerrero.

Pero es en la población indígena en donde los rostros de la desigualdad se evidencian en su magnitud, ya que apenas un poco más de 10 por ciento de los y las indígenas que viven en los estados del sur son derechohabientes.

Derechohabientes, por región y status indígena

|                       | Sur  |      |       | Ciudad de México |      |       | Nacional |      |       |
|-----------------------|------|------|-------|------------------|------|-------|----------|------|-------|
| Habla lengua indígena | si   | no   | total | si               | no   | total | si       | no   | total |
| Asegurada             | 11.3 | 25.3 | 21.6  | 37.0             | 54.3 | 54.0  | 17.5     | 44.5 | 42.6  |
| No Asegurada          | 88.7 | 74.7 | 78.4  | 63.0             | 45.7 | 46.0  | 82.5     | 55.5 | 57.4  |

Fuente: Cálculos del Banco Mundial a partir Censo 2000<sup>51</sup>.

50. Santos-Preciado JI, et Colb. La transición epidemiológica de las y los adolescentes en México. Salud Publica Mex 2003;45 supl 1:S140-S152.

51. En La pobreza en México: Una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del gobierno, Banco Mundial. México 2004.

No sorprende entonces que el porcentaje de participación del gasto en medicamentos en los costos totales de salud en México, presente un incremento constante, pasando de 18.6% en 1999 a 21.4% para el 2003, muy por encima del promedio de la OCDE en ese año de 17.7%. El aspecto relevante y de mayor preocupación es que en México la mayoría de los recursos en este rubro son financiados a través de los denominados gastos de bolsillo.

El impacto que tienen en las familias mexicanas, los gastos médicos, es profundamente desigual. Tomando las estimaciones de FUNSALUD, a partir de la medición de los gastos catastróficos y empobrecedores en salud<sup>52</sup>, el 3.4% de las familias mexicanas realizan gastos catastróficos, 3.8% empobrecedores y el 6.3% ambos.

Si se considera la variable de protección social en salud, la proporción se incrementa a 5.1%, 6% y casi el 10% respectivamente. El análisis por quintil de ingreso, indica que prácticamente la totalidad de los hogares que sufren de gastos empobrecedores (98.5%) pertenecen al primer quintil de ingresos y no son catastróficos, porque de hecho la mayoría de estas familias se ubican por debajo de la línea de la pobreza.

### Gasto Empobrecedor y Catastrófico

| Gasto                       | Porcentaje de Hogares |               |       | Distribución Porcentual por Quintil de gasto per capita |      |      |      |      |
|-----------------------------|-----------------------|---------------|-------|---------------------------------------------------------|------|------|------|------|
|                             | Asegurados            | No Asegurados | Total | I                                                       | II   | III  | IV   | V    |
| Catastrófico                | 1.2                   | 5.1           | 3.4   | 27.6                                                    | 24.7 | 14.1 | 16.5 | 17.1 |
| Empobrecedor                | 1                     | 6             | 3.8   | 98.5                                                    | 1.5  | 0    | 0    | 0    |
| Empobrecedor y Catastrófico | 2.2                   | 9.6           | 6.3   | 61.4                                                    | 13.2 | 7.5  | 8.8  | 9.1  |

Fuente: Estimaciones FUNDSALUD con base a ENIGH 2000

Los esfuerzos del gobierno mexicano para extender la protección financiera en materia a salud, están enfocados en el Seguro Popular<sup>53</sup>. En el 2004 el número de familias afiliadas ascendió a 614 mil en 24 entidades federativas, sin embargo, una vez más no enfrentamos a un programa que desde sus inicios tiende a la inequidades.

52. Los primeros son cualquier gasto en salud que hace que una familia caiga por debajo de la línea de la pobreza y los segundos reconocen que una familia puede gastar menos del 30% de su capacidad de pago y de todas formas empobrecerse. De hecho, un gasto en salud puede ser empobrecedor, catastrófico o ambos. Organización Mundial de la Salud Reporte 2000.

53. En 2003, se aprueban las reformas de la Ley de Salud General. Una de las modificaciones de la Ley fue la creación del Sistema de Protección Social en Salud, en donde para la población abierta, en donde se inscribe el Seguro Popular. Al seguro popular los estados se adscriben libremente y en la actualidad participan todos, excepto el Distrito Federal. La aplicación del seguro popular lleve, de hecho, a una centralización del sector de la salud, ya que los afiliados pagan una cuota a la SSA, que los exenta de pagar las cuotas de recuperación, que eran una fuente de ingresos para las secretarías estatales. Este es en esencia un esquema de competencia regulada de los servicios de salud, ya que se promueve que los y las beneficiarias puedan acceder a los proveedores de salud que deseen, ya sean del sector privado, del público o de la seguridad social.

En ese año, por ejemplo mientras la cobertura bruta en Colima era de 142%, en seis estados, entre los que se encontraban Guerrero y Veracruz, no alcanzaba el dos por ciento. Según la Secretaría de Salud, esta brecha desaparecerá, en la medida en que sus metas de incorporar anualmente al 14% de la población abierta, alrededor de millón y medio de familias, alcanzarán a finales del primer decenio de este siglo, una cobertura casi universal. Suponiendo que estas proyecciones se cumplan, la inequidad prevalecerá en la medida en que se está creando una nueva segmentación en el sistema, ya que los no incorporados, por sus características, serán los excluidos de los excluidos y adicionalmente se atenta contra el derecho a la salud, ya que el seguro cubre exclusivamente un paquete básico y los servicios de segundo y tercer nivel, seguirán operando como hasta ahora. Es decir que la opción hospitalaria para un niño de la Sierra Negra poblana, continuará siendo la Ciudad de Puebla o la de México.

El gasto público programado para el 2005, dirigido a la población abierta<sup>54</sup>, representa la tercera parte del gasto total, cuando, como ya se señaló, alrededor de las dos terceras partes (64%) de los niños y niñas menores de 19 años, no tienen cobertura de seguridad social y por lo tanto son usuarios de los servicios de este.

Sumado a lo anterior, se encuentran un significativo número de programas dirigidos a población abierta, entre los que en materia de infancia, destacan Arranque parejo a la Vida y Oportunidades.

En ambos casos, así como en la mayoría de las acciones enmarcadas en el contexto de salud para población abierta, se enfrentan a un sistema de salud, caracterizado por inequidades e insuficiencias en infraestructura, equipamiento, medicamentos, insumos y personal médico y paramédico. Por ejemplo el 53.6% de las localidades que cuentan con más de 40% de PHLI (población hablante de lengua indígena), no tienen acceso a servicios de salud. Es decir que 9559 localidades no cuentan con una unidad a menos de 2,500 m.

Mientras tanto, el presupuesto destinado a infraestructura a población abierta, ha venido disminuyendo de manera dramática desde el 2000. En ese año el presupuesto ascendía a poco más de 300 millones, para el 2003 no alcanzó los 50 millones.

No extraña entonces, que la Evaluación Externa 2004 al Componente Salud de Oportunidades, señale que dada la falta de infraestructura, recursos humanos y financiamiento, las metas y objetivos del programa en esta materia, no se están alcanzando.

Falta de personal, saturación de servicios, desbaste de medicamentos, demanda continua de formatos y reportes que consumen tiempo, que debería estar destinado a la atención médica e incremento desmesurado a las acciones de promoción de la salud, en una magnitud que afecta la atención y sin una estrategia de desarrollo y trabajo comunitario. Son el contexto de los programas dirigidos a los niños, niñas y adolescentes de los sectores más vulnerables de México, haciendo lejana la posibilidad de cumplir con su derecho a la salud.

## Mirada a la acción

Incrementar el gasto público dirigido a Población Abierta

Concentrar los esfuerzos de los tres niveles de gobierno, hasta ahora dispersos en diversas acciones, en una política de proveer al sistema de salud de infraestructura física, humana y material básica y avanzando en la superación de desigualdades en la oferta. Con la finalidad de conformar el entorno adecuado para cualquier programa.

Incorporar enfoques de salud integral comunitaria, recuperando las experiencias de trabajo desarrolladas desde el ámbito no gubernamental y desde el gubernamental (en la lógica inicial del actualmente modificado Programa IMSS -Oportunidades, antes IMSS-Coplamar e IMSS-Solidaridad)

Programas de intervención concretos, desarrollados a partir de un abordaje holístico, que contemple los rezagos, insuficiencias e inequidades, aún presentes y a los nuevos retos, que emergen de la modernización y la urbanización.

## 5.2 Derecho a la alimentación



### Mirada de atención

La prevalencia de la desnutrición en México, es producto de la implementación de políticas de atención, erráticas. Con una lógica de aplicación distinta de, los recursos destinados a programas de apoyo alimentario en las últimas tres décadas, en este país no tendría que persistir este problema en la agenda de salud pública.

Considerando la prevalencia de las condiciones actuales de operación: fragmentación, inequidad en la distribución, descoordinación y uso ineficiente de los recursos destinados a la población infantil más pobre del país.

México alcanzará, a nivel nacional, en el próximo lustro, niveles aceptables de nutrición en los niños y niñas menores de cinco años, pero la desigualdad prevalecerá, ya que los niños y niñas indígenas y aquellos no indígenas que viven en las zonas rurales de pobreza extrema en nuestro país, tardarán por lo menos cuatro décadas más en lograrlo.

Adicionalmente enfrentamos una transición epidemiológica en materia de nutrición, que se evidencia en el segundo lugar a nivel mundial de prevalencia de obesidad infantil.

## Una mirada a la Infancia

El Dr. Abelardo Ávila Curiel, investigador del Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán (INCMN), señala que de continuar la tendencia actual, las comunidades indígenas tendrán que esperar por lo menos 45 años más para que mejoren las condiciones nutricionales de sus niños, según revelan resultados preliminares del Censo Nacional de Talla 2004.

La persistencia de las carencias nutrimentales en la niñez mexicana resulta paradójica porque existen evidencias de que una vez que las naciones logran tener disponibilidad de alimentos equivalente a 2 mil 600 kilocalorías diarias por persona -como ya lo logró México- y programas sociales efectivos el problema se elimina. Ese ha sido el caso de Chile y Costa Rica, países políticamente comparables con México, que erradicaron la desnutrición en una década, durante los años 80, justo cuando lograron poner al alcance de su población una ingesta diaria de 2 mil 600 kilocalorías y sus programas sociales empezaron a rendir frutos.

La primera condición fue alcanzada por México hace casi 40 años. Según el especialista, ha faltado decisión y voluntad política para atender de manera efectiva el problema. Comentó que la disponibilidad alimentaria ha seguido creciendo y actualmente es de 3 mil 200 kilocalorías diarias per cápita, equivalente a la de países europeos. Otro requisito indispensable a escala internacional para abatir la mala nutrición infantil son los programas asistenciales, que en México no funcionan adecuadamente. Por ejemplo, el caso de la papilla que se distribuye en zonas marginadas del país, pero sólo llega a 40% de los niños menores de dos años que la requieren. Se trata de un excelente recurso que en ocasiones se queda en los almacenes, o que por falta de información a las madres ese alimento se reparte entre todos sus hijos e inclusive a los adultos.

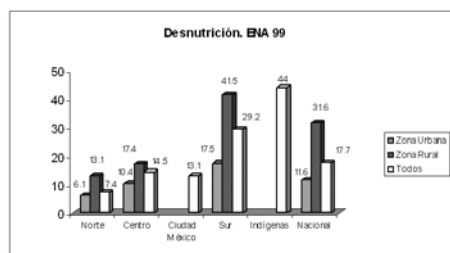
Otro ejemplo de los desaciertos de los programas asistenciales está en los desayunos escolares. Si bien han sido benéficos, tienen impacto hasta que los niños inician la educación preescolar, la cual tampoco está muy extendida en áreas marginadas.

El reconocimiento de la importancia estratégica que tiene para el país que su población esté bien alimentada permitiría erradicar el problema de la desnutrición en un lapso de 10 años y las comunidades indígenas no tendrían que esperar 40 años como indican las predicciones. La población rezagada está dispersa en 400 municipios, en los cuales existe ya presencia institucional (con Oportunidades, las tiendas Diconsa y brigadas de salud). Además, se cuenta con capacidad financiera y material para hacer llegar las acciones que permitan la recuperación. Lo que falta es actitud.

Ángeles Cruz. La Jornada 26 agosto 2005

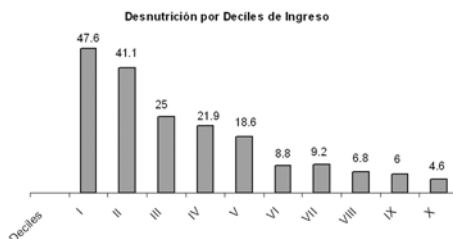
Por sus impactos a corto, mediano y largo plazo el trabajo alrededor de aspectos nutricionales de la población infantil mexicana es fundamental, así como el seguimiento de las acciones que el gobierno realiza para el cumplimiento del derecho a la alimentación de los niñas y niños mexicanos en especial en la primera infancia.

La Encuesta Nacional de Nutrición 1999 (ENA 99), indica desmedro en el 17.7% de los niños y niñas menores de cinco años, para inicios de este milenio, situando a la desnutrición, todavía como un problema de Salud Pública en nuestro país. Los rostros de la desigualdad son evidentes, en esta materia. La prevalencia en zonas rurales, triplica la de zonas urbanas a nivel nacional. Si comparamos las zonas urbanas de la región norte y la zona rural de la sur, encontramos que la prevalencia en esta última es casi siete veces mayor que en la primera. La población indígena, por su parte presenta los niveles más altos, alcanzando el 44%.



Fuente: Instituto Nacional de Salud Pública

La pobreza en México, esta ligada a altos niveles de desigualdades en la distribución del ingreso. El diferencial de ingresos entre los más ricos y pobres es más de 25 veces, uno similar a las existentes hace 20 años en este país que hoy tiene 104 millones de habitantes<sup>55</sup>. No es sorprendente entonces, que la exclusión social se vea claramente reflejada en la prevalencia de la desnutrición. Mientras en el 10% más rico (Decil I) la prevalencia es del 4.6 por ciento, en el 10% más pobres es once veces mayor, alcanzando 47.6%.



Fuente: Instituto Nacional de Salud Pública

55. El ingreso por hogar en 10 por ciento de la población con más ingresos en México es de 4.261 dólares mensuales en promedio, mientras en el caso de 10 por ciento de los habitantes más pobres es de 166 dólares. CEPAL. "Objetivo de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe". 2005.

Por su parte el déficit de talla, reportado en el Censo Nacional de Talla 1999, indicó que el 11.49% de los niños y niñas que asistían a preescolar en México, presentaban déficit de talla y 13.8% de los niños y niñas que cursaban primero de primaria, alcanzando cifras superiores al 30%, en ambos grupos de escolares, en Chiapas, Hidalgo y Oaxaca.

| Entidad             | % Déficit de talla<br>Preescolar | % Déficit de talla<br>Primero de Primaria |
|---------------------|----------------------------------|-------------------------------------------|
| Aguascalientes      | 4.0%                             | 5.0%                                      |
| Baja California     | 2.6%                             | 4.1%                                      |
| Baja California Sur | 2.7%                             | 3.5%                                      |
| Campeche            | 15.4%                            | 19.9%                                     |
| Chiapas             | 30.0%                            | 36.2%                                     |
| Chihuahua           | 1.9%                             | 3.9%                                      |
| Coahuila            | 3.6%                             | 4.0%                                      |
| Colima              | 2.7%                             | 5.2%                                      |
| Distrito Federal    | 4.40%                            | 4.50%                                     |
| Durango             | 5.0%                             | 5.9%                                      |
| Guanajuato          | 7.9%                             | 9.2%                                      |
| Guerrero            | 24.0%                            | 26.5%                                     |
| Hidalgo             | 30.4%                            | 31.9%                                     |
| Jalisco             | 4.4%                             | 5.0%                                      |
| México              | 9.8%                             | 10.9%                                     |
| Michoacán           | 10.2%                            | 9.3%                                      |
| Morelos             | 7.6%                             | 10.5%                                     |
| Nayarit             | 5.8%                             | 8.2%                                      |
| Nuevo León          | 3.6%                             | 4.5%                                      |
| Oaxaca              | 29.3%                            | 34.2%                                     |
| Puebla              | 18.2%                            | 21.5%                                     |
| Querétaro           | 9.4%                             | 12.5%                                     |
| Quintana Roo        | 17.3%                            | 18.5%                                     |
| San Luis Potosí     | 12.8%                            | 12.9%                                     |
| Sinaloa             | 4.5%                             | 6.2%                                      |
| Sonora              | 2.9%                             | 3.1%                                      |
| Tabasco             | 9.7%                             | 14.4%                                     |
| Tamaulipas          | 5.1%                             | 5.4%                                      |
| Tlaxcala            | 10.9%                            | 12.6%                                     |
| Veracruz            | 7.6%                             | 14.4%                                     |
| Yucatán             | 26.5%                            | 30.2%                                     |
| Zacatecas           | 5.8%                             | 6.2%                                      |
| Total nacional      | 11.48%                           | 13.78%                                    |

Fuente Censo Nacional Talla 1999

Mientras que dos de cada diez niños o niñas que estudian en las escuelas privadas de nuestro país, presentan déficit de talla, la mitad de los escolares indígenas presentan baja talla para su edad.

**Prevalencia del déficit de talla, según género, tipo de plantel educativo y entidad.**

| Tipo<br>Nivel Educativo     | Porcentaje de prevalencia |         |          |        |
|-----------------------------|---------------------------|---------|----------|--------|
|                             | Pública                   | Privada | Indígena | CONAFE |
| Preescolar                  |                           |         |          |        |
| Niños                       | 13.57%                    | 2.64%   | 54.33%   | 28.04% |
| Niñas                       | 10.42%                    | 1.81%   | 48.35%   | 23.01% |
| Primero de Primaria         |                           |         |          |        |
| Niños                       | 9.11%                     | 2.43%   | 45.40%   | 18.90% |
| Niñas                       | 8.05%                     | 2.19%   | 43.10%   | 17.10% |
| Fuente: Censo de Talla 1999 |                           |         |          |        |

Según el Índice de Riesgo Nutricional por Municipio<sup>56</sup>, es en los municipios rurales e indígenas es dónde se concentran los riesgos más elevados, que se traducen en que en 30% de las familias tenga niños y niñas con graves problemas de desnutrición.

Nueve de las 32 entidades mexicanas presentan porcentajes mayores a la cuarta parte de su población infantil de entre 0 y 14 años con riesgo nutricional extremo y muy alto, alcanzando en Guerrero, Oaxaca y Chiapas porcentajes superiores al 50%. De estas, ocho se ubican en la región Centro-Sur y en su conjunto concentran a más del 90% de la población indígena mexicana. Es decir, con el paso de los años, la desnutrición en México, esta cada vez más concentrada en los niños y niñas rurales e indígenas, que habitan en pequeñas localidades, generalmente aisladas, preponderantemente en las regiones centro y sur del país.

56. Desarrollado en el 2003 por investigadores del Instituto Nacional de Nutrición Salvador Zubirán y de la Sociedad Latinoamericana de Nutrición. Incluye 14 variables, agrupadas en tres bloques: estadísticas vitales (indicadores de mortalidad); sociales (de pobreza y marginación); y antropométricas (déficit de talla). Identifica los núcleos sociales en máxima prioridad de atención y establece cinco categorías: riesgo nutricional bajo, moderado, alto, muy alto y extremo (las tres últimas se consideran graves).

57. Roldán A, Avila A, Chávez A, Alvarez M, Muñoz M y Shamah T. Regionalización de la Situación Nutricional en México a través de un Índice de Riesgo Nutricional. Instituto Nacional de Nutrición Salvador Zubirán y Sociedad Latinoamericana de Nutrición. México, 2004.

58. Roldán A, Avila A, Chávez A, Alvarez M, Muñoz M y Shamah T. Regionalización de la Situación Nutricional en México a través de un Índice de Riesgo Nutricional. Instituto Nacional de Nutrición Salvador Zubirán y Sociedad Latinoamericana de Nutrición. México, 2004.

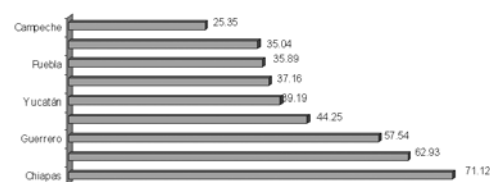
**Porcentaje de población de 0-14 que vive en municipios de riesgo nutricional en relación al total de la entidad**

|                  | Extremo | Muy Alto | Alto  |
|------------------|---------|----------|-------|
| Estado           |         |          |       |
| Aguascalientes   | 0.00    | 0.00     | 0.00  |
| Baja California  | 0.00    | 0.00     | 0.00  |
| Baja California  | 0.00    | 0.00     | 0.00  |
| Campeche         | 4.57    | 20.78    | 22.89 |
| Coahuila         | 0.00    | 0.00     | 0.51  |
| Colima           | 0.00    | 0.00     | 1.01  |
| Chiapas          | 23.90   | 47.22    | 19.22 |
| Chihuahua        | 7.08    | 1.89     | 0.39  |
| Distrito Federal | 0.00    | 0.00     | 0.00  |
| Durango          | 4.82    | 4.59     | 8.84  |
| Guanajuato       | 0.00    | 6.41     | 25.82 |
| Guerrero         | 24.39   | 33.15    | 8.44  |
| Hidalgo          | 6.92    | 28.12    | 14.94 |
| Jalisco          | 0.31    | 1.74     | 5.09  |
| México, Edo. de  | 0.00    | 10.24    | 6.08  |
| Michoacán        | 1.01    | 13.44    | 28.46 |
| Morelos          | 0.00    | 0.37     | 17.20 |
| Nayarit          | 4.05    | 3.23     | 10.67 |
| Nuevo León       | 0.00    | 1.95     | 1.24  |
| Oaxaca           | 29.37   | 33.57    | 16.09 |
| Puebla           | 7.43    | 28.47    | 21.89 |
| Querétaro        | 0.00    | 21.94    | 9.41  |
| Quintana Roo     | 0.00    | 14.82    | 0.00  |
| San Luís Potosí  | 4.87    | 32.29    | 15.18 |
| Sinaloa          | 0.00    | 3.91     | 12.51 |
| Sonora           | 0.00    | 1.82     | 2.88  |
| Tabasco          | 0.00    | 13.56    | 55.25 |
| Tamaulipas       | 0.00    | 3.32     | 7.23  |
| Tlaxcala         | 0.00    | 1.68     | 17.02 |
| Veracruz         | 8.64    | 35.61    | 18.30 |
| Yucatán          | 5.10    | 34.09    | 18.97 |
| Zacatecas        | 0.00    | 8.17     | 17.56 |

Fuente: Elaboración Propia partir del Índice de riesgo Nutricional por municipio<sup>57</sup> y el XII Censo de Población y Vivienda 2000, INEGI.

a. Con datos del Índice de Riesgo Nutricional<sup>58</sup> y Censo 2000.

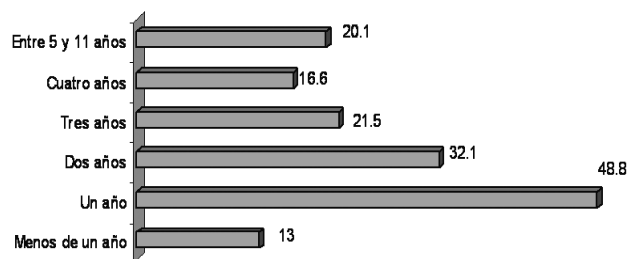
### Porcentaje de población 0 a 14 años de edad, con riesgo nutricional extremo o muy alto.



Fuente: Elaboración propia. Con datos del Índice de Riesgo Nutricional y Censo 2000.

El escenario de la situación nutricional en nuestro país se empeora si tomamos en cuenta los que se conoce como desnutrición oculta, que son las carencias específicas de micronutrientes. Uno del más importante es el hierro, ya que el cuerpo desarrolla anemia cuando no lo recibe en cantidades adecuadas. Según datos de la ENA99, el 60% de los infantes de entre 1 y 2 presentan deficiencia en hierro; casi el 50% de los menores de entre 3 y 4 años; y alrededor del 40% de los niños y niñas de entre 5 y 11 años. La prevalencia de anemia en niños y niñas indígenas es un tercio superior a la que presentan los niños y niñas no indígenas<sup>59</sup>.

### Anemia



Fuente: Instituto Nacional de Salud Pública

La situación antes descrita, es persistente en nuestro país, a partir de un escenario, no muy diferente como el arriba descrito, el Comité emite, para el Segundo Informe de México en materia de la Convención, la recomendación de "combatir la malnutrición, con especial hincapié en los niños pertenecientes a los grupos indígenas y los que viven en zonas rurales y remotas".

59. Rivera JA, Monterrubio EA, González-Cossío T, García-Feregrino R, García-Guerra A, Sepúlveda-Amor J. Estado nutricional de los niños indígenas menores de 5 años de edad en México: resultados de una encuesta nacional probabilística. Salud Publica Mex 2003;45 supl 4:S466-S476.

El eje de las acciones gubernamentales en materia de desnutrición infantil, de 1997 a la fecha es el Programa Oportunidades (antes Progresá), de ahí que en el Tercer Informe, el gobierno mexicano, se centre en él, para reportar sus avances en el cumplimiento de esta recomendación, con cifras de consultas para el seguimiento nutricional, de sesiones de educación para la salud y de entrega de suplementos alimenticios. Sin embargo, estudios recientes, apuntan grandes deficiencias en la operación de programa. La Evaluación Externa realizada por el Instituto Nacional del Salud Pública y el Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social, destaca entre otros:

\* Sólo la mitad de los niños de seis a 23 meses en localidades urbanas consume el suplemento Nutrisano y sólo una cuarta parte de las mujeres en periodo de lactancia consume el suplemento Nutrívita. El principal motivo de no consumo es que no recibieron el suplemento.

\* La mayoría de los niños que consume el suplemento recibe menos de la mitad de la dosis diaria recomendada; el porcentaje de hogares en los que otros miembros de la familia consumen el suplemento, además del niño en la edad indicada, fue mayor a 50%.

\* Los niños y niñas que viven en hogares con materiales de techo de cartón, hule, tela o llantas, consumieron significativamente menos suplemento que los de hogares con techo de mejores materiales. Los niños y niñas que cuentan con agua entubada en el terreno de su vivienda, consumieron significativamente más que habitan en hogares sin agua entubada.

\* De las 36 sesiones de promoción de la salud, sólo una esta destinada a la promoción de la papilla. Los métodos tradicionales y las condiciones inadecuadas para el aprendizaje, provocan entre otros, que sólo el 15.3% de las madres beneficiarias del programa respondieran que la papilla debe suministrarse a todos los niños y niñas menores de 2 años, mientras que casi la tercera parte (29.3%) respondió que se debe de administrar exclusivamente a los niños desnutridos de 2 a 5 años. Y poco menos del 18% contestó que debía consumirse entre comidas.

Por su parte los resultados de la Auditoría a la Cuenta Pública 2003 (ASF), evidencian que las estadísticas de resultados e impactos de este Programa, de las que se derivan afirmaciones de que "a través de las acciones de apoyo alimentario, el Programa Oportunidades logró incrementar en 16 por ciento el peso y la talla de los niños de uno a tres años de edad"<sup>60</sup> y que "en las comunidades rurales se redujo la anemia y se aumentó la estatura de los niños menores de dos años"<sup>61</sup>, no son confiables, a partir de las siguientes evidencias:

60. Comunicado de Prensa Los Pinos. "Construye el Gobierno de la República un México de Oportunidades: Presidente Vicente Fox" 1° diciembre 2004.

61. Comunicado de Prensa Sedesol. DDACD/016/05. 4 mayo 2005.

\* Se detectaron errores en el diagnóstico nutricional, que se traducen en subregistro en los desórdenes nutricionales de los niños menores de cinco años incorporados al programa. En el caso de las Unidades Médicas del IMSS-Oportunidades en el 27.8% de los casos se consigna como normales a infantes que presentan algún grado de desnutrición. En las Unidades Médicas de la Secretaría de Salud, en el 39.8% de los casos se consigna como normales a infantes que presentan algún grado de desnutrición.

\* Se evidenciaron errores en los procedimientos de somatometría (pesaje y mediciones de talla y longitud) en más del 60 por ciento de las Unidades Médicas.

\* Finalmente y aunque, sin impacto en las cifras, pero si, con efectos inmediatos en la niñez se detectó que en el tratamiento que reciben los menores de 5 años con algún grado de desnutrición, solamente en cuatro de cada diez unidades médicas, se cumple con el tratamiento establecido por la Norma Oficial Mexicana NOM-031-SSA2-1999 para desnutrición leve y sólo en la mitad se aplica para la desnutrición moderada.

La situación es más preocupante cuando, después de ocho años de operación de este programa, señalado por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, como un ejemplo de buenas prácticas para el combate a la pobreza, se detecte que dado que "los suplementos distribuidos por Oportunidades son adicionados con un tipo de hierro (reducido) de posible baja absorción" (INSP), "se trabaja ya en una nueva fórmula que permita mejorar el suplemento alimenticio que se distribuye entre los menores de edad que atiende este Programa"<sup>62</sup>. Es decir, que para finales del 2005, se proporcionará a los menores suplementos que "contendrán ahora un nuevo compuesto de hierro que les ayudará a revertir la desnutrición"<sup>63</sup>.

En lo que toca específicamente a la atención a la anemia, los esfuerzos gubernamentales y el reporte de sus logros, giran alrededor del Programa de Abasto Social de Leche. La distribución de la leche fortificada "Tenutre", inició en agosto del 2002 y se distribuye actualmente a casi 4 millones de niños y niñas. La fórmula, sin duda es la adecuada, así lo demuestra la evaluación externa que realizó el Instituto Nacional de Salud Pública en 2004, que indicó que se redujo en 44% la presencia de anemia entre los niños de 12 a 24 meses de edad que la tomaron durante un periodo de seis meses. Basado en estos hallazgos se afirma que "a partir de la distribución de tres millones de litros diarios de leche, 370 mil niños han podido reducir la anemia"<sup>64</sup>.

Sin embargo, este tipo de estudios, que además de ser altamente cuestionados, ya que se realizan con metodologías de seguimiento longitudinal con grupos control, en un país con prevalencia de anemia que alcanza el 60%.

62. Ídem

63. Ídem

64. Comunicado Prensa Los Pinos... Op. Cit.

No toman en cuenta los elementos de operación de los programas, en donde se presentan variables que rebasan la lógica de "los controles de las muestras".

El 50% de los beneficiarios del Programa de Abasto Social de Leche Liconsa, se concentra en el Distrito Federal y el Estado de México, mientras en la zona sur, en donde se ubica más de la mitad de la población infantil con problemas nutricionales en nuestro país, representa el 19% del padrón. Un estudio elaborado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública<sup>65</sup>, evidenció que mientras el número de beneficiarios en la zona sur se elevó un 25% entre el 2000 y el 2004, la zona norte, la más rica del país, experimentó un incremento del 41%.

La evaluación 2002, realizada por el Centro de Estudios Estratégicos<sup>66</sup>, señala que las localidades de entre 100 mil y 500 mil habitantes tuvieron un incremento de 30% en su padrón de beneficiarios, y en las localidades rurales de menos de 2,500 habitantes sólo se atiende a una de cada diez familias. Es decir, el programa no contempla los municipios que presentan problemas de desnutrición graves.

#### Número de Beneficiarios y Porcentaje por Zonas. Programa de Abasto Social de Leche. (Liconsa).

| Zona                  | Beneficiarios 2000 | % por zona relación al total nacional | Beneficiarios 2004 | % por zona relación al total nacional | Variación porcentual 2000-2004 |
|-----------------------|--------------------|---------------------------------------|--------------------|---------------------------------------|--------------------------------|
| Total Nacional        | 4,185,062          |                                       | 5,000,000          |                                       | 19.5                           |
| Norte                 | 321,024            | 7.7                                   | 453,978            | 9.1                                   | 41.4                           |
| Centro                | 757,907            | 18.1                                  | 1,084,395          | 21.7                                  | 43.1                           |
| Sur                   | 756,748            | 18.1                                  | 947,785            | 19                                    | 25.2                           |
| D.F. y Edo. de México | 2,349,383          | 56.1                                  | 2,513,842          | 50.3                                  | 7                              |

Fuente: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, con datos del Diario Oficial de la Federación.

Norte: Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Durango, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas. Centro: Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Zacatecas. Sur: Campeche, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán.

Diversos análisis apuntan errores de inclusión (familias en el padrón que no deben recibir el apoyo de Liconsa) y de exclusión (familias que deben de recibir el apoyo no estén dentro del padrón). Por ejemplo en el caso del Estado de México, que junto con el Distrito Federal, concentran la mitad del padrón Liconsa, en los municipios con grado de marginación muy bajo, se atiende alrededor del 28% de la población objetivo y en los de Muy Alta y Alta Marginación la cobertura promedio es del 4%.

65. Los Programas de Abasto Social en México; Abasto social de Leche y Tortilla. Julio 2004

66. Centro de Estudios Estratégicos, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Cd. de México, Evaluación de resultados del Programa de Abasto Social de Leche.

[www.liconsa.gob.mx/PDF/LiconsaLeche.pdf](http://www.liconsa.gob.mx/PDF/LiconsaLeche.pdf)

### Municipios Estado de México. Población Atendida Programa de Abasto Social de Leche

| Municipios              | Población ocupada con hasta 2 salarios mínimos(2000) | Beneficiarios del Programa (2000) | % de la Población objetivo que es beneficiaria del Programa | Grado de marginación |
|-------------------------|------------------------------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------------------------------|----------------------|
| Ecatepec                | 879,501                                              | 229,515                           | 26.1                                                        | Muy Bajo             |
| Nezahualcoyotl          | 512,456                                              | 149,960                           | 29.3                                                        | Muy Bajo             |
| Naucalpan de Juárez     | 404,452                                              | 118,726                           | 29.4                                                        | Muy Bajo             |
| Tlanepantla             | 328,965                                              | 101,412                           | 30.8                                                        | Muy Bajo             |
| Cimalhuacán             | 275,813                                              | 73,520                            | 26.7                                                        | Bajo                 |
| Villa Victoria          | 44,722                                               | 1,262                             | 2.8                                                         | Muy Alto             |
| Donato Guerra           | 20,276                                               | 483                               | 2.3                                                         | Alto                 |
| San Felipe del Progreso | 120,200                                              | 1,747                             | 1.4                                                         | Alto                 |
| Sultepec                | 18,265                                               | 1,523                             | 8.3                                                         | Alto                 |
| Villa de Allende        | 26,869                                               | 402                               | 1.5                                                         | Alto                 |

Fuente: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Finalmente el Estudio Diagnóstico para el Programa de Apoyo Alimentario (PAI) realizado en el 2004 por el Instituto Nacional de Salud Pública, revela que en 300 mil de los hogares más pobres del país, ubicados en Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco y Veracruz, los niños y niñas sobreviven de la ingesta de refrescos, tortillas y frijoles y que predominan esta población con baja talla y bajo peso. Este Programa que inició operaciones en el 2004, tiene como objetivo proporcionar apoyo monetario o en especie para mejorar su dieta, a esos hogares, que hasta entonces no beneficiarios de ningún programa social. Esto se traduce en 300 mil familias, que viven en pobreza extrema en las áreas, que los estudios desde hace cincuenta años, han venido señalando como las de mayor incidencia de desnutrición, no habían sido atendidas por el Programa Oportunidades.

Todo parece indicar que la tendencia hacia la polarización que se presentó entre 1990 y el 2000, en donde los estados del norte mejoraron (salvo la Sierra Tarahumara) y los que ya tenían problemas graves presentarán avances, pero no de la magnitud que permita acortar la brecha<sup>67</sup>. Las evidencias apuntan a la persistencia de la desnutrición en los niños y niñas mexicanas indígenas, rurales y que viven en la región centro y sur del país, "es claro que siguen teniéndose proporciones altas de niños desnutridos a siete años de haber arrancado el programa (Oportunidades), la desnutrición sigue siendo uno de los problemas fundamentales a resolver"<sup>68</sup>.

El escenario nutricional, para la infancia mexicana, se complicará aún más si agregamos, el acelerado incremento en la obesidad. La ENA 99 indica que casi el 20 por ciento de los niños y niñas en edad escolar presentan sobrepeso y obesidad. La Organización Mundial de la Salud reconoce a la obesidad como una enfermedad por sí misma<sup>69</sup> y sus efectos, aunque diferentes a los de la desnutrición, no deben obviarse.

67. Roldán A, Avila A... Op. Cit

68. Evaluación Externa Oportunidades 2004. Instituto Nacional del Salud Pública y el Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social.

69. Comunicado de prensa no. 46 del 6 de Junio de 1997 de la Organización Mundial de la Salud. WHO; Obesity, Preventing and Managing the global pandemic, 1997.

### Prevalencia de sobrepeso y desnutrición, por características en niños de 5 a 11 años. ENN 99 usando *Cole Reference Population*

| Variable         | Prevalencia |
|------------------|-------------|
| Nacional         | 19.5        |
| Región           |             |
| Norte            | 25.6        |
| Centro           | 18          |
| Distrito Federal | 26.6        |
| Sur              | 14.3        |
| Área             |             |
| Urbana           | 22.9        |
| Rural            | 11.7        |
| Sexo             |             |
| Femenino         | 21.2        |
| Masculino        | 17.7        |
| Etnicidad        |             |
| No Indígena      | 20.4        |
| Indígena         | 12.1        |

Fuente: ENN 99

## Miradas a la acción



\* Establecimiento de un Sistema Nacional de Vigilancia Nutricional. Con el mismo rigor con el que han desarrollado una Sistema Nacional de Vacunación, que nos ha merecido reconocimientos internacionales, pero sobre todo con resultados positivos en la salud de los niños y niñas de México.

\* Diseño y aplicación políticas y programas para eliminar las diferencias abismales en estado nutricional entre niños indígenas y no indígenas y niñas rurales y urbanas.

\* Contemplar en los programas, el desarrollo de complementos alimenticios, que consideren las características del contexto rural de la desnutrición en México y de estrategias de mejora de la dieta familiar y de fomento al cultivo de autoconsumo, que incorporen alimentos de alto valor nutricional, como el amaranto.

\* Trasladar los recursos destinados a combatir la desnutrición y la responsabilidad de diseño y operación al Sector Salud para evitar que, como hasta ahora, coordinados desde la Secretaría de Desarrollo Social, se realice un abuso político y se usen de imagen gubernamental, con escasos resultados positivos para la niñez mexicana.

\* Contemplar en lo subsiguiente, programas que aborden la emergencia del sobrepeso y la obesidad.

## 5.3 Salud Ambiental Infantil



### Mirada a la acción

Destinar los recursos necesarios para que las comunidades más vulnerables, cuenten con servicios de agua potable, drenaje y servicios de salud pública.

Contar con un sistema de información, que permita la recopilación de datos e indicadores que den sustento a la elaboración de políticas adecuadas para atender a la población infantil, víctima de riesgos ambientales y desastres naturales o provocados por el ser humano. Fomentar modelos alternativos de mejoramiento ambiental.

Elaboración y seguimiento de indicadores de la salud ambiental de la infancia

Informe sobre los efectos económicos de las enfermedades infantiles relacionadas con el ambiente

En México se estima que el 35% de la carga de la enfermedad es atribuible a exposiciones ambientales. De las veinte principales causas de muertes infantiles, al menos once son causas relacionadas de manera directa con la contaminación del medio ambiente en que se desarrolla el niño<sup>70</sup>.

La interacción que factores como la pobreza, el estado nutricional y los efectos propios de la contaminación (exposición al plomo, ozono, plaguicidas, y agua contaminada), causan un efecto irreversible en los niños y niñas, y se agudiza en aquellas poblaciones que están expuestas sin ningún tipo de protección como son los niños jornaleros agrícolas, entre otros. Los niños y niñas en especial, durante la primera infancia, son un sector de la población susceptible a las amenazas ambientales por su reducida capacidad para metabolizar sustancias tóxicas.

A la vulnerabilidad fisiológica, habrá que agregar la social, relacionada con factores como la pobreza, la malnutrición y un medio ambiente desfavorable que aumenta su exposición y susceptibilidad a los efectos de la contaminación.

### Carga global de enfermedad asociado a condiciones ambientales

| Enfermedad                              | Carga ambiental de enfermedad (%) | % del total de AVAD <sup>1</sup> (todos los grupos etáreos) | % del total de AVAD <sup>1</sup> (niños de 0 a 14 años) |
|-----------------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| Diarreas                                | 90                                | 6,5                                                         | 6,1                                                     |
| Malaria                                 | 90                                | 2,1                                                         | 1,8                                                     |
| Infecciones respiratorias agudas (IRAs) | 60                                | 5                                                           | 4,6                                                     |
| Enfermedades respiratorias crónicas     | 50                                | 2,2                                                         | 0,56                                                    |
| Daños o traumatismos no intencionales   | 30                                | 3,3                                                         | 1,6                                                     |
| Cáncer                                  | 25                                | 1,3                                                         | 0,11                                                    |
| Infecciones prevenibles por vacunas     | 10                                | 0,5                                                         | 0,5                                                     |
| Enfermedades cardiovasculares           | 10                                | 1                                                           | 0,12                                                    |
| Total                                   | 33                                | 23                                                          | 15,5                                                    |

Fuente: UNEP, UNICEF, WHO 2002. 1/AVAD- Años de vida ajustados en función a discapacidad. 1 AVAD equivale a un año perdido de vida sana

### Contaminación del agua

Los riesgos que tienen la población infantil de contraer algún tipo de enfermedad por consumo de agua contaminada, es muy alto. En México hay aproximadamente 4 millones de niños(as) sin agua intradomiciliaria<sup>71</sup> y más del 80% del agua de abastecimiento para uso y consumo humano proviene de fuentes subterráneas, las principales de ellas con alta presencia de arsénico y fluoruros.

Una de las principales enfermedades causadas por la falta de higiene y la carencia o el mal funcionamiento de los servicios sanitarios es la diarrea, la cual representa el

70. Perfil de la Salud Ambiental Infantil en México.

71. DGSA-SSA, 2001

quinto lugar de muertes infantiles. En el año 2000, el 32 por ciento de los casos de infecciones intestinales (1'623,251), correspondieron a niños y niñas menores de cinco años, esto significó el segundo lugar entre las primeras veinte causas de morbilidad en el país<sup>72</sup>.

### Contaminación atmosférica

Diversos estudios internacionales han demostrado que los problemas en la calidad del aire tienen especial impacto negativo en la población infantil, dando como resultado el aumento que sean más altos los porcentajes de muertes por exposición a la contaminación del aire en casos de niños(as) que de adultos. En 2001, la SEMARNAT identificó 17 centros urbanos con problemas de emisiones de gases contaminantes. Se calcula que casi cuatro de cada diez niños y niña (36%) en México viven en atmósferas sistemáticamente contaminadas<sup>73</sup>.

#### Días al año en que se excede la concentración de partículas suspendidas PM10 marcadas por la NOM

|      | Valle de México | Guadalajara | Monterrey | Valle Toluca | Cd. Juárez | Puebla |
|------|-----------------|-------------|-----------|--------------|------------|--------|
| 2000 | 23              | 50          | 9         | 3            | 23         | 1      |
| 2001 | 22              | 41          | 57        | 12           | 18         | 4      |
| 2002 | 10              | 39          | 70        | 24           | 24         | 6      |
| 2003 | 32              | 38          | 64        | 79           | 30         | 11     |

Fuente Instituto Nacional de Ecología

En la Ciudad de México entre 1997 y el 2003, el mínimo de días al año en que se excede la concentración de ozono marcada por la NOM (0.11 ppm), es de 283 y el máximo 323, es decir que prácticamente, todos los niños y niñas que viven el Valle de México, están sujetos a una exposición crónica de ozono, situación que ha sido asociada, entre otros, con la disminución de la función pulmonar.

Los hallazgos de un estudio realizado entre 1997 y 2001 en Ciudad Juárez, Chihuahua, indican relaciones importantes entre los niveles ambientales de ozono y las consultas infantiles de urgencia por afecciones respiratorias. Estas relaciones estaban presentes tanto en infecciones de las vías respiratorias superiores como en asma en todos los grupos etareos. No obstante, en niños de hasta cinco años, la exposición al ozono también se relacionaba con infecciones de las vías respiratorias inferiores. En general, los contaminantes del aire no tuvieron relación con las defunciones por causas respiratorias de la población infantil, sin embargo se encontraron ciertos indicios de que los niveles ambientales de PM10 elevaban el riesgo de mortalidad por causas respiratorias en lactantes del nivel socioeconómico más bajo y no así en los de niveles socioeconómicos altos<sup>74</sup>.

72. Contaminación del agua y efectos a la salud. Secretaría de Salud

73. SSA/PRASA, 2001

74. Romieu, Isabelle, et al. Impactos de la contaminación atmosférica en la morbilidad y mortalidad de la población infantil de Cd. Juárez, Chih. México. Comisión para la Cooperación Ambiental, Montreal, nov. 03.

## Miradas a la infancia

### Niños y salud Infantil

Con respecto a la exposición infantil a metales, un estudio efectuado en Villa de la Paz, San Luís Potosí, demostró que en 175 niños el 10% superó los 15 Mg/ L de plomo en sangre y de 112 niños el 70% estuvo por arriba de los 50 Mg/L de creatinina de arsénico en orina. Dichos datos muestran que los metales están biodisponibles.

Otros trabajos han demostrado daño genotóxico en células sanguíneas y apoptosis (muerte celular) asociados a la exposición al arsénico.

Estos datos indican que el área contaminada merece una atención inmediata a fin de reducir la exposición infantil en metales.

Fuente: Nota informativa elaborada el 01 junio de 2002. Responsables Dr. Marco G. Monroy y Fernández y Dr. Fernando Díaz Barriga.

## Contaminación por plomo

Los recién nacidos presentan entre 7 y 12 microgramos de plomo por decilitro de sangre, nivel mayor a la norma internacional. La absorción en los infantes alcanza hasta el 50% del plomo ingerido. La principal vía absorción es digestiva, ya que los alimentos son cocinados o almacenados en cerámica vidriada con esmaltes con plomo, además el ayuno prolongado y la mala nutrición favorecen la absorción del plomo en la sangre de los(as) niños(as), sobre todo los menores de 10 años.

Las consecuencias de tener altos niveles de plomo en sangre varían, la exposición durante el embarazo, la lactancia y durante la primera infancia, provocan crecimiento físico más lento e impactan en el desarrollo neurológico. Está demostrado que la leucemia, que es el cáncer más frecuente en los niños mexicanos y ocupa la segunda causa de muerte de los 5 a los 14 años, según reporta la Secretaría de Salud en los años 2000-2002<sup>75</sup>, esta vinculada con la exposición de elementos contaminantes.

En la Ciudad de México llegan a representar hasta el 40% de todos los cánceres en menores de 15 años. Por otro lado, estados, como Oaxaca con una extendida tradición de uso culinario de cerámica vidriada con plomo cocida a bajas temperaturas, reportan niveles de hasta 35 µg/dl de plomo en sangre (CIMAC, 2003), es decir, más de tres veces por encima de norma (10 µg/dl).

## Exposición a residuos de combustibles

Los combustibles sólidos -como la madera, el carbón y el estiércol, emiten cantidades considerables de monóxido de carbono, óxidos de nitrógeno, azufre, y benceno, entre otros contaminantes. Que en México se utilizan para cocinar y calentar las viviendas. A nivel nacional, casi 50% de la población rural utiliza energía "sucia" para cocinar. Casi la mitad de los niños y niñas de Chiapas, Guerrero y Oaxaca, están expuestos a residuos consumibles y la tercera parte de los yucatecos y tabasqueños.

### Porcentaje de población expuesta a residuos consumibles sólidos en el hogar

| Nacional | Chiapas | Guerrero | Oaxaca | Tabasco | Yucatán |
|----------|---------|----------|--------|---------|---------|
| 13.9     | 44.5    | 44.9     | 43.1   | 31.3    | 33.5    |

Dirección General de Información en Salud/Secretaría de Salud. Encuesta Nacional de Desempeño 2002-2003

Según la Organización Mundial de la Salud, la exposición a residuos de combustibles sólidos se asocia con 35% de las infecciones respiratorias. Una de las poblaciones más expuestas a los efectos dañinos del uso de combustibles sólidos son los niños, que suelen pasar más tiempo dentro de las viviendas.

75. SSA. Principales causas de mortalidad en edad escolar (5-14 años), 2000, 2001 y 2002. Secretaría de Salud (SSA). Elaborado a partir de la base de datos de defunciones INEGI/Secretaría de Salud. Dirección General de Información en Salud, y CONAPO, 2002. Proyecciones de la Población de México, 2000 - 2050.

Esto es uno de los factores que inciden para que las enfermedades respiratorias sean la primera causa de muerte en menores de cinco años.

### Exposición a plaguicidas

El 60% de los plaguicidas que se utilizan en México son perjudiciales para la salud y el medio ambiente

Cada año alrededor de 1 millón 400 mil niñas y niños jornaleros agrícolas ponen en riesgo su salud debido a la exposición a plaguicidas. Cada año se registran 6 mil intoxicaciones por plaguicidas y 16 por ciento de muertes causadas por la exposición a estas sustancias se registran en niños.

La exposición crónica en el campo de las madres gestantes, deriva en que en las áreas rurales la prevalencia de anencefalia duplica a la registrada en los sectores urbanos<sup>76</sup>. Las mujeres embarazadas expuestas a plaguicidas presentan una frecuencia 20% mayor de que sus hijos(as) presenten malformaciones congénitas, con respecto a las no expuestas.

En Jalisco, el 13% de las intoxicaciones pediátricas, se deben a plaguicidas<sup>77</sup>. Según el Programa Nacional de Jornaleros Agrícolas (2000) existe un aproximado de 1'400,000 niñas y niños trabajando como jornaleros agrícolas trabajando en cultivos y cuya exposición a plaguicidas es alta. Ver cuadro de plaguicidas en Guadalajara (plaguicidas y huicholes).

## Mirada a la Acción

\* Destinar los recursos necesarios para que las comunidades más vulnerables, cuenten con servicios de agua potable, drenaje y servicios de salud pública.

\* Contar con un sistema de información, que permita la recopilación de datos e indicadores que den sustento a la elaboración de políticas adecuadas para atender a la población infantil, víctima de riesgos ambientales y desastres naturales o provocados por el ser humano.

\* Fomentar modelos alternativos de mejoramiento ambiental.

\* Elaboración y seguimiento de indicadores de la salud ambiental de la infancia

\* Informe sobre los efectos económicos de las enfermedades infantiles relacionadas con el ambiente.

76. Carlos Santos-Burgoa, Dirección General de Salud Ambiental de la SS. Primer Taller Nacional sobre Salud Infantil y Medio Ambiente. Junio 2001

77. Cueto, L.M., 2002.

## 5.4. Salud Sexual y Reproductiva

México registra altos porcentajes de embarazo en adolescentes, con los riesgos que implican la fecundidad precoz para la salud de la madre y de su descendencia, y la procreación en esta etapa de la vida puede limitar el desarrollo personal de las jóvenes y sus importantes implicaciones en sus trayectorias de vida. En el 2000, el número de madres adolescentes de entre los 12 y 19 años ascendió a 621,942, que representan el 7.5% del total nacional de las jóvenes de dicha edad. Casi el 3% de las adolescentes entre 12 y 17 años eran madres y en entidades como Chiapas, Chihuahua, Campeche y Baja California, el porcentaje se eleva a 4%. En el grupo de edad entre 18 y 19 años la proporción se incrementa de manera notable alcanzando al 22% de las jóvenes de esa edad a nivel nacional e incrementándose a más de la cuarta parte de la población en los estados de Nayarit, Baja California, Baja California Sur y Campeche.



### Mirada de atención

El número de madres adolescente se ha incrementado en los últimos años, reflejando pocos logros en el uso de anticonceptivos y en la disminución de embarazos no planeados.

La población adolescente es uno de los sectores más desatendidos por las instituciones públicas y, por tanto, más rezagados en salud reproductiva.

El porcentaje de niños y niñas con VIH/SIDA, se ha mantenido constante, alrededor del 2%, desde hace tres lustros.

Los niños y niñas con VIH/SIDA, son sujetos de actos discriminatorios y la estigmatización y la desinformación que aún persiste, limitan sus posibilidades de atención y control médico.

**Porcentaje de adolescentes de 12-19 años de sexo femenino, que han tenido al menos un hijo nacido vivo.**

| Entidad             | Madres<br>12-17<br>años | % del total<br>12-17 | Madres<br>18-19<br>años | % del total<br>18-19 |
|---------------------|-------------------------|----------------------|-------------------------|----------------------|
| República Mexicana  | 185906                  | 2.97                 | 436036                  | 21.87                |
| Aguscalientes       | 1465                    | 2.33                 | 3630                    | 18.19                |
| Baja California     | 5534                    | 4.3                  | 12040                   | 26.83                |
| Baja California Sur | 957                     | 3.86                 | 2214                    | 26.91                |
| Campeche            | 1849                    | 4.01                 | 3783                    | 26.18                |
| Coahuila            | 4917                    | 3.62                 | 10788                   | 24.46                |
| Colima              | 1035                    | 3.05                 | 2372                    | 22.09                |
| Chiapas             | 12305                   | 4.43                 | 26290                   | 30.16                |
| Chihuahua           | 7096                    | 4.06                 | 15974                   | 28.21                |
| Distrito Federal    | 9728                    | 2.11                 | 26158                   | 15.51                |
| Durango             | 3074                    | 3.15                 | 7290                    | 25.42                |
| Guanajuato          | 7340                    | 2.24                 | 18298                   | 17.85                |
| Guerrero            | 8034                    | 3.59                 | 17518                   | 26.93                |
| Hidalgo             | 4364                    | 2.8                  | 10881                   | 23.7                 |
| Jalisco             | 9539                    | 2.28                 | 23317                   | 17.46                |
| México              | 21188                   | 2.65                 | 55005                   | 20.96                |
| Michoacán           | 7914                    | 2.73                 | 17974                   | 20.51                |
| Morelos             | 2671                    | 2.73                 | 6595                    | 21.08                |
| Nayarit             | 2272                    | 3.66                 | 4924                    | 27.04                |
| Nuevo León          | 6145                    | 2.89                 | 14243                   | 18.57                |
| Oaxaca              | 7546                    | 3.03                 | 16816                   | 23.9                 |
| Puebla              | 10167                   | 2.95                 | 24277                   | 22.87                |
| Querétaro           | 1961                    | 2.04                 | 5428                    | 17.17                |
| Quintana Roo        | 1933                    | 3.74                 | 4705                    | 26.26                |
| San Luis Potosí     | 4205                    | 2.64                 | 9894                    | 21.34                |
| Sinaloa             | 5789                    | 3.54                 | 12693                   | 24.37                |
| Sonora              | 4660                    | 3.53                 | 10337                   | 24.1                 |
| Tabasco             | 4881                    | 3.62                 | 10513                   | 24.67                |
| Tamaulipas          | 5259                    | 3.29                 | 12040                   | 21.73                |
| Tlaxcala            | 1694                    | 2.59                 | 4557                    | 21.33                |
| Veracruz            | 15844                   | 3.46                 | 33723                   | 24.53                |
| Yucatán             | 2242                    | 2.08                 | 6019                    | 17.31                |
| Zacatecas           | 2298                    | 2.33                 | 5740                    | 20.21                |

CONAPO estimó que durante el año 2000 ocurrieron en el país cerca de 366 000 nacimientos en madres de menos de 19 años de edad, lo que representa 17% del total de nacimientos. En 1975, las adolescentes registraban una tasa de fecundidad de 130 nacimientos por mil mujeres, valor que disminuyó a 81 en 1995, y a 72 por mil en 1999. Sin embargo, la velocidad de descenso de la fecundidad de este grupo no ha sido tan rápida como en los otros segmentos de edad. Por ello, su contribución a la tasa global de fecundidad ha venido creciendo, al pasar de 11.1% en 1975 a 14.5 en el 2000.

**Miradas desde la infancia**

Les voy a decir de la sexualidad. La sexualidad sigue prohibido porque nuestros papas no nos hablan de la sexualidad. Porque ellos no estudiaron y si les preguntamos de la sexualidad nos regañan. La sexualidad la tenemos desde chiquitos, porque tenemos todos y quiero más información de la sexualidad porque me interesa y me va a servir de muchas cosas.

David Méndez Ordóñez  
Lengua Náhuatl  
Chiltepec, Tehuacan Puebla

Fuente: CONAFE. Escuela y comunidades originarias en México. 2000

A pesar de que durante los últimos seis años el número de nacimientos se redujo en poco más de 10%, la prevención del embarazo no planeado en las adolescentes continúa siendo un desafío prioritario en salud reproductiva<sup>78</sup>.

La atención prenatal y del parto en jóvenes es inferior al promedio nacional, en el 2000, el 88.2% de las jóvenes de 15 a 19 años recibió atención médica prenatal y del parto, en tanto que el promedio nacional es de 85.6%<sup>79</sup>.

En el 2001, el 16% de las muertes fetales neonatales registradas, fueron de madres adolescentes entre los 12 y 19 años<sup>80</sup>.

La edad promedio a la primera relación sexual fue de 15.4 años para el año 2000 para el área rural 13.8 y para el área urbana 16.7<sup>81</sup>.

### Edad de la primera relación sexual

n = 14'823,325

| Grupos de edad          | Porcentaje / % |
|-------------------------|----------------|
| Menos de 12 años / < 12 | 0.5            |
| De 12 a 14 años         | 8.1            |
| De 15 a 19 años         | 66.2           |
| De 20 a 24 años         | 20.8           |
| De 24 a 29 años         | 1.9            |
| No contestó             | 2.4            |
| Total                   | 100            |

Fuente: Encuesta Nacional de la Juventud, Instituto Mexicano de la Juventud, Centro de Investigación y Estudios sobre Juventud.

El uso de métodos anti conceptivos en este grupo de edad (15-19 años), es el menor con relación a los otros grupos etáreos y a diferencia de estos se ha estancado en 42.3%. La diferencia entre área rural y urbana en ocasiones es hasta de 20 puntos porcentuales, sobre todo en estados como Oaxaca y Guerrero. El método más usado es el preservativo y la demanda insatisfecha en adolescentes es la más alta de todos los grupos etáreos y representa más del doble del valor estimado para el resto de las mujeres, alcanzando a más de una cuarta parte (26.7%).

78. Dirección General de Salud Reproductiva. La salud sexual y reproductiva de los y las adolescentes. México, D.F.: SSA-DGSR, 1999.

79. Carpeta CONAPO 2004.

80. INEGI, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. "Estadísticas a propósito del Día de Muertos" Datos Nacionales. México D.F. a 2 de Noviembre de 2003, <http://www.inegi.gob.mx/inegi/default.asp?c=516> consultado en agosto 2005.

81. Encuesta Nacional de Juventud 2000. Resultados Generales. México, D.F.: Secretaría de Educación Pública, Instituto Mexicano de la Juventud, agosto 2002.

**Uso de métodos anti conceptivos por grupo de edad**

|            | 1992 | 1997 | 2000 |
|------------|------|------|------|
| Total      | 63.1 | 68.5 | 71   |
| 15-19 años | 36.4 | 45   | 42.3 |
| 20-24 años | 55.4 | 59.3 | 62   |
| 25-29 años | 65.7 | 67.8 | 70.9 |
| 30-34 años | 70.1 | 75.4 | 77   |
| 35-39 años | 72.6 | 76.1 | 79.5 |
| 40-44 años | 67.4 | 74.5 | 80.1 |
| 45-49 años | 50.5 | 61.4 | 65.7 |

Fuente: Estimaciones CONAPO

En el año 2000, alrededor de 80% de los jóvenes de 15 a 19 años conocía o había oído hablar de métodos anticonceptivos. El 57% de las mujeres y 67% de los hombres de 15 a 19 años tienen conocimiento sobre alguna de las formas de protección de las infecciones de transmisión sexual. A pesar de lo anterior solamente el 38 por ciento de las mujeres de esa edad usan regularmente métodos anticonceptivos<sup>82</sup>.

**Edad a la que empezaron a usar algún método anticonceptivo****n = 7'810,042**

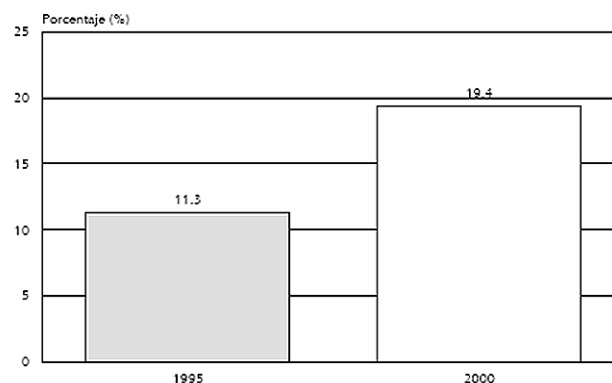
| Grupos de Edad         | Hombre | Mujer | Total |
|------------------------|--------|-------|-------|
| Menos de 12 años/ < 12 | 0.4    | 0.2   | 0.3   |
| De 12 a 14 años        | 4.4    | 1.1   | 3.0   |
| De 15 a 19 años        | 61.5   | 38.0  | 51.2  |
| De 20 a 24 años        | 23.9   | 44.2  | 32.8  |
| De 25 a 29 años        | 4.8    | 12.0  | 8.0   |
| No contestó            | 5.0    | 4.5   | 4.7   |
| Total                  | 100    | 100   | 100   |

Fuente: Encuesta Nacional de la Juventud, Instituto Mexicano de la Juventud, Centro de Investigación y Estudios sobre Juventud

Adicionalmente ocho de cada diez mujeres jóvenes de 15 a 19 años tuvieron su primera relación sexual sin protección.

82. Fuente: Encuesta Nacional de la Juventud, Instituto Mexicano de la Juventud, Centro de Investigación y Estudios sobre Juventud.

**Gráfica 24. Porcentaje de mujeres de 15 a 19 años sexualmente activas que hizo algo para evitar un embarazo o enfermedad durante la primera relación sexual, 1995 y 2000**



Fuente: Estimaciones de CONAPO con base en la Encuesta Nacional de Planificación Familiar, 1995 y la Encuesta Nacional de Salud, 2000.

Como resultado de esas prácticas la prevalencia de aborto en menores de 19 años, es de 17% promedio, alcanzando los mayores porcentajes en las adolescentes de 15 años:

#### Prevalencia de aborto según edad de las adolescentes 2003

|          |     |
|----------|-----|
| Menos 15 | 9%  |
| 15 años  | 27% |
| 16 años  | 19% |
| 17 años  | 12% |
| 18 años  | 20% |
| 19 años  | 16% |

Otra problemática es la incidencia de abuso sexual en las y los adolescentes, un estudio realizado con escolares del Distrito Federal en el 2003, indica que más del 10% de las mujeres y alrededor del 4% de los hombres, afirman haber sido víctimas de abuso sexual. En el caso de los varones en su gran mayoría forzados por amigos o conocidos y en caso de las mujeres por algún familiar.

### Prevalencia de la conducta y abuso sexual en los adolescentes, 2003

| 2003                              | Bachillerato |         | Bachillerato Técnico |         | Secundaria |         |
|-----------------------------------|--------------|---------|----------------------|---------|------------|---------|
|                                   | Hombres      | Mujeres | Hombres              | Mujeres | Hombres    | Mujeres |
| Haber sido abusado(a) sexualmente | 3.3          | 12.1    | 4.3                  | 13.9    | 3.6        | 7.3     |
| Relación con la persona que forzó |              |         |                      |         |            |         |
| Amigo(a) conocido(a)              | 34.0         | 18.0    | 55.6                 | 27.8    | 27.1       | 23.1    |
| Novio(a)                          | 24.0         | 18.6    | 22.2                 | 19.0    | 33.6       | 14.9    |
| Familiar                          | 14.0         | 45.9    | 11.1                 | 41.8    | 22.4       | 39.8    |
| Compañero(a) de escuela o trabajo | 4.0          | 3.1     |                      | 1.3     | 4.7        | 5.9     |
| Autoridad                         | 6.0          | 2.1     |                      |         | 2.8        | 2.7     |
| Desconocido                       | 18.0         | 12.4    | 11.1                 | 10.1    | 9.3        | 13.6    |

Fuente Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco en Estudiantes del Distrito Federal: medición otoño 2003.

Con lo anterior se puede observar que persisten problemas que expresan deficiencias en el ejercicio de los derechos reproductivos de los y las adolescentes, en especial para estas últimas. Asimismo el derecho de las mujeres a decidir sobre su cuerpo sigue siendo tema de debate en México, y en este grupo de edad falta aún mucho por recorrer para garantizar su vigencia.

El Consejo Nacional de Población (CONAPO) ha reconocido que uno de los sectores más desatendidos por las instituciones públicas y, por tanto, más rezagados en salud reproductiva es el de la población adolescente. En este sector, los avances en el uso de anticonceptivos, tasas de fecundidad y número de embarazos no planeados han sido muy lentos<sup>83</sup>. La demanda insatisfecha de anticonceptivos en zonas urbanas marginales, rurales e indígenas, la falta de servicios de salud sexual y reproductiva a adolescentes y las tasas de muerte materna son otra muestra de los rezagos.

83. CONAPO. 2004. Informe de Ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo 1994-2003.



## Mirada a la acción

- \* Mejorar los programas de atención, vinculados a los derechos sexuales y reproductivos de las y los adolescentes.
- \* Incrementar las acciones para la disminución de la transmisión perinatal.
- \* Fortalecer las campañas de información dirigidas a niñas, niños y adolescentes, con el objeto de difundir el respeto a los derechos de las personas que viven con VIH/SIDA y las formas de prevención del virus.
- \* Continuar con las campañas para atacar el estigma y la discriminación en torno al SIDA.

## Niños, niñas y el SIDA

México ocupa el tercer lugar en América Latina, después de Brasil y Argentina en casos de niñas y niños infectados con el virus. Actualmente están registrados con el virus casi 2200 niños y niñas, sin embargo se calcula que por cada uno de los registrados hay otros cuatro infectados, no reportados por la ignorancia y el estigma social que aún prevalece en amplios sectores de la población mexicana. Situación que impide la atención a esta población, que con un tratamiento adecuado, tendrían un pronóstico de vida alto, de entre 15 y 20 años.

### Casos de SIDA por edad 2004

| Edad          | Número | Porcentaje |
|---------------|--------|------------|
| <15 años      | 2,191  | 2.5%       |
| 15 años o más | 86,875 | 97.5%      |
| Edad ignorada | 977    | (1.1%)     |
| Total         | 90,043 | 100.0%     |

Fuente: Registro Nacional de Casos de SIDA. 2004

En México más del 70% de los casos pediátricos reportados hasta 1992 fueron secundarios a transmisión sanguínea. Esta vía de transmisión ha sido controlada, sin embargo como consecuencia del aumento de la infección por VIH/SIDA en la población de mujeres en edad fértil, también han aumentado los casos de niños y niñas infectadas por vía perinatal. En México la transmisión perinatal ha aumentado progresivamente a través de los años: en 1987 este tipo de transmisión representaba apenas el 3% de los casos en población de menores de 15 años, para fines de 1997 era responsable del 60% y actualmente de cerca del 72%. La transmisión sanguínea se relaciona con uno de cada cuatro casos pediátricos (24.8%).

Los casos asociados a la transmisión sexual ascienden a 3.2%. Cabe destacar que, se desconoce la vía de transmisión en poco más de una tercera parte del total de casos pediátricos (37.3%). Según el Registro Nacional de Casos de SIDA, actualmente se encuentran vivos el 49.0% de los casos de menores de 15 años, y el resto ya fallecieron<sup>84</sup>.

84. Epidemiología del VIH/SIDA en México en el año 2003. Centro Nacional para la Prevención y Control del VIH/SIDA (CENSIDA). Secretaría de Salud.

## Miradas a la infancia

En marzo del 2004, a partir de la denuncia presentada por MEXSIDA, ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH),

el 10 de marzo del 2004, en la que se señalaron casos de discriminación de los menores que padecen VIH/SIDA por parte de autoridades educativas. La CNDH inicia una investigación, que constató la existencia de un número importante de reportes en toda la República Mexicana, en los que las autoridades educativas han discriminado a menores que son portadores del virus de inmunodeficiencia humana (VIH) o que padecen el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA).

Las autoridades educativas han realizado acciones violatorias de los derechos humanos de los menores, al expulsarlos de las escuelas por su condición de salud o al negarles el servicio educativo por la misma razón. Incluso, han dado a conocer entre la comunidad escolar el estado de salud de los menores, lo que ha generado que éstos y sus padres sean discriminados y estigmatizados en el ámbito escolar y por la sociedad.

Las autoridades educativas también han violentado por omisión los derechos humanos de los menores que padecen VIH/SIDA, al permitir y tolerar la discriminación, estigmatización y los prejuicios en el ámbito escolar, tanto en instituciones públicas como privadas, por parte de alumnos y padres de familia. Esto impacta a los menores en la manera en que se perciben a sí mismos, y provoca en algunos casos depresión, falta de autoestima y desesperación.

Esta omisión de las autoridades permite que se arraiguen en la sociedad mitos en torno a la enfermedad y a las personas que la padecen. Es importante señalar que ante la Comisión Nacional y las comisiones locales se han presentado pocas quejas sobre casos de discriminación a menores en las escuelas por padecer VIH/SIDA; sin embargo, este dato, de acuerdo a los resultados de las investigaciones realizadas, únicamente parece indicar que la denuncia de esta grave violación a los derechos humanos se ve obstaculizada por el miedo a la estigmatización y discriminación que sufren las víctimas.

A partir de lo expuesto la CNDH el 17 de septiembre del 2004, emite la Recomendación general no. 8/2004 "Sobre el caso de la discriminación en las escuelas a menores portadores de VIH o que padecen SIDA". Que exhorta a los gobiernos locales para que giren sus instrucciones para que las autoridades educativas se abstengan de expulsar, de separar de sus estudios o impedir la inscripción a los alumnos que viven con VIH o que padecen SIDA, y establezcan los mecanismos para garantizarles el derecho a la educación; que guarden la confidencialidad respecto de la condición de salud de los menores portadores del VIH o que padecen SIDA, y les brinden los apoyos necesarios para que puedan continuar con sus estudios y participar en las actividades escolares en condiciones de igualdad; y que se implementen de manera urgente programas de capacitación e información sobre VIH/SIDA para los servidores públicos que conforman el sistema educativo.

No obstante lo anterior y que en el 2004 se aprobó Ley General para Prevenir y Eliminar la Discriminación, todavía en este año se continúan recibiendo casos, en donde han tenido que intervenir las ONG'S y el gobierno a través de CENSIDA. Como son el de una niña de 9 años infectada VIH/SIDA, que fue expulsada de una primaria en el municipio de Ocozocuaútl en Chiapas, logrando su reincorporación en marzo del 2005, y otra niña de seis años en Acapulco Guerrero, que regresó a clases en febrero de ese mismo año.

## 5.5 Derecho a recibir atención especial por discapacidad



### Mirada de atención

\* Las cifras más confiables muestran que más del 37% de las niñas y niños discapacitados no tienen acceso a la educación de los 6 a los 14 años, contrastando con los niveles de cobertura escolar en la población general, situación que se acentúa en los Estados más pobres del país y en la población adolescente, donde 70% de la cual no registra acceso a estos servicios.

\* Prevalece aún la concepción asistencialista en el tratamiento y desarrollo de acciones, en torno a los niños y niñas con discapacidad. Las intervenciones con enfoque de derechos son aún limitadas

\* A pesar de los significativos avances logrados por el gobierno mexicano y las organizaciones de la sociedad civil en materia de discapacidad, el Estado Mexicano, no hace referencia en su Tercer Informe al Comité, de la situación que guarda la atención y garantía de los derechos de los niños y niñas con discapacidad en México.

El Estado mexicano ha registrado importantes avances en materia de legislación y políticas públicas en materia de personas con discapacidad:

\* En diciembre del 2000 se crea la Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para las Personas con Discapacidad (ORPISCD), la cual tiene como objetivo promover la integración de las personas con discapacidad al bienestar social, en igualdad de oportunidades que las demás, estableciendo políticas de coordinación entre dependencias de la administración pública en los tres niveles de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil. Esta se auxilia del Consejo Nacional Consultivo para la Integración de las Personas con Discapacidad, creado en febrero del 2001, e integrado por los titulares de las Secretarías de: Desarrollo Social; Comunicaciones y Transportes; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social, y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

\* En junio del 2005, entra en vigor la Ley General de las personas con discapacidad, en la cual se establecen las bases para la inclusión de las personas con discapacidad, con plena igualdad y de equiparación de oportunidades en todos los ámbitos de la vida. Únicamente en el artículo 10 se señala de manera específica, la atención a niños y niñas con discapacidad en los centros de desarrollo infantil y guarderías públicas y privadas.

\* Se han instrumentado cuatro programas específicos para atender a la población con discapacidad:

1. Prevención y Rehabilitación de Discapacidades (PreverR-Dis) (2001-2006) a cargo de la Secretaría de Salud, tiene como objetivo el reducir la incidencia de la discapacidad, promover la equidad, calidad de los servicios y proporcionar protección financiera a las personas con discapacidad.
2. Programa de Integración Laboral para Personas con Discapacidad 2001-2006 (Secretaría del Trabajo y Previsión Social),
3. Programa Nacional para la Atención de las Personas con Discapacidad (2001). Instrumentado por el Consejo Nacional Consultivo para la Integración de las Personas con Discapacidad (CODIS), tiene como objetivo el de promover la integración de las personas con discapacidad al bienestar social, en igualdad de oportunidades que las demás, estableciendo políticas de coordinación con las dependencias de la administración pública de los tres niveles de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil.
4. Programa Nacional de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa (2002) su propósito es atender a niños y jóvenes discapacitados temporal o permanentemente así como a niños sobresalientes e integrarlos en las escuelas regulares.

No obstante tales avances, aún existe poca información cuantitativa y cualitativa que permita conocer la situación de la infancia con discapacidad; así como de los avances y resultados de los Programas que han sido instrumentados por las instancias gubernamentales. Aún así, la información existente muestra que esta población enfrenta especial discriminación.

De acuerdo con Censo de General de Población y Vivienda 2000, de la población total del país, 1,795,300 personas tienen algún tipo de discapacidad; de estas el 18.23% son menores de 19 años. Aunque conocemos el total de personas menores de 18 años con discapacidad, no se cuenta con información que muestre con exactitud las condiciones de discapacidad de esta población. De hecho se advierte que el registro de niños y niñas con discapacidad que se elaboró en 1995 fue desechado por sus inconsistencias, pero reportaba a 2 millones 700 mil niños y niñas con algún signo de discapacidad en el país<sup>85</sup>.

### Población con discapacidad

|                             |           |
|-----------------------------|-----------|
| Total Población             | 1,795,300 |
| Personas Menores de 19 años | 327,365   |
| Personas menores de 18 años | 292,158   |

Fuente: XII Censo General de Población y vivienda

En total, hay alrededor de 330 mil niños y niñas de 0 a 19 años con algún tipo de discapacidad, y alrededor de 292 mil de los 0 a los 17 años de edad. El mayor porcentaje se presenta en los niños (55.4%) en comparación con las niñas (44.6%).

Se observa un incremento en el porcentaje de niños y niñas con discapacidad en el grupo de edad de 5 a 14 años; por lo que se puede suponer que al incorporarse al sistema escolarizado se detecta algún tipo de discapacidad; o este grupo de población se encuentra más expuesto a sufrir alguna discapacidad.

| Edad         | Total   | Niños   | Niñas   |
|--------------|---------|---------|---------|
| 0 - 4 años   | 44,629  | 24,047  | 20,582  |
| 5 - 9 años   | 89,159  | 49,345  | 39,814  |
| 10 - 14 años | 102,181 | 56,135  | 46,046  |
| 15 - 19 años | 91,396  | 51,552  | 39,844  |
| Total        | 327,365 | 181,079 | 146,286 |

Fuente: XII Censo General de Población y vivienda

De acuerdo a los tipos de discapacidad que se establece en el XII Censo General de población y vivienda; la discapacidad motriz y la mental son las que se presentan en un mayor porcentaje en los y las niños de 0 a 14 años con el 32.3% y 31.2% respectivamente. En el caso del grupo de 15 a 19 años, la discapacidad de tipo de mental presenta mayor porcentaje con el 35.25, seguida de la motriz y visual.

Sin embargo el propio PAFI (p. 127) señala que no se dispone de información precisa sobre la incidencia de la discapacidad.

85. PAFI (2002). P. 127

## Miradas a la infancia

### Grave, la falta de acceso de niños con discapacidad a la escuela

Por cada 100 niños con discapacidad en México, sólo dos asisten a la escuela, reveló el presidente del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), calificó esa situación como trágica, porque los 98 niños restantes permanecen en sus casas, aislados y segregados, sin ninguna posibilidad de desarrollo académico.

"Eso sucede porque no hay condiciones de accesibilidad en las escuelas, y porque los maestros tampoco están capacitados para atenderlos".

Nota periodística de Alcántara, L. "Grave, la falta de acceso de niños con discapacidad a la escuela". En El Universal. 24 de febrero de 2005. México.  
[http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_not=122198&tabla=nacion](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_not=122198&tabla=nacion)

## Población con discapacidad de 6 a 14 años que asiste a la escuela

| Entidad             | Total   | Asiste a la escuela | %    |
|---------------------|---------|---------------------|------|
| República Mexicana  | 176,840 | 111,274             | 62.9 |
| Chiapas             | 6,273   | 3,110               | 49.6 |
| Oaxaca              | 6,646   | 3,537               | 53.2 |
| Guerrero            | 5,127   | 2,745               | 53.5 |
| Veracruz            | 13,034  | 7,308               | 56.1 |
| Puebla              | 8,931   | 5,063               | 56.7 |
| Michoacán           | 8,256   | 4,757               | 57.6 |
| Tabasco             | 3,867   | 2,293               | 59.3 |
| Morelos             | 2,608   | 1,557               | 59.7 |
| Tamaulipas          | 4,272   | 2,633               | 61.6 |
| Hidalgo             | 5,211   | 3,242               | 62.2 |
| Sinaloa             | 4,697   | 2,962               | 63.1 |
| Guanajuato          | 9,401   | 5,970               | 63.5 |
| Campeche            | 1,538   | 980                 | 63.7 |
| San Luis Potosí     | 4,840   | 3,095               | 63.9 |
| Querétaro           | 2,608   | 1,672               | 64.1 |
| Nayarit             | 2,106   | 1,355               | 64.3 |
| Baja California Sur | 655     | 422                 | 64.4 |
| Jalisco             | 13,134  | 8,468               | 64.5 |
| Baja California     | 3,619   | 2,350               | 64.9 |
| México              | 22,212  | 14,492              | 65.2 |
| Zacatecas           | 3,049   | 1,987               | 65.2 |
| Tlaxcala            | 1,389   | 907                 | 65.3 |
| Colima              | 1,227   | 809                 | 65.9 |
| Aguascalientes      | 1,941   | 1,287               | 66.3 |
| Sonora              | 4,072   | 2,633               | 66.9 |
| Chihuahua           | 4,803   | 3,217               | 67   |
| Quintana Roo        | 1,619   | 1,098               | 67.8 |
| Durango             | 3,013   | 2,048               | 68   |
| Yucatán             | 4,032   | 2,786               | 69.1 |
| Coahuila            | 4,272   | 2,983               | 69.8 |
| Nuevo León          | 5,732   | 4,012               | 70   |
| Distrito Federal    | 12,656  | 9,405               | 74.3 |

Fuente: Base de Datos. INEGI

| Tipo de discapacidad | 0-4    | 5-9    | 10-14   | 15-19  |
|----------------------|--------|--------|---------|--------|
| Motriz               | 23,581 | 30,974 | 28,302  | 25,701 |
| Mental               | 12,836 | 29,665 | 37,404  | 34,856 |
| Auditiva             | 3,451  | 11,580 | 13,182  | 10,945 |
| Visual               | 3,382  | 12,582 | 19,622  | 16,507 |
| Lenguaje             | 3,214  | 10,969 | 10,140  | 9,424  |
| Otras                | 1,179  | 1,662  | 1,340   | 990    |
| No especifica        | 116    | 282    | 374     | 404    |
|                      | 47,759 | 97,714 | 110,364 | 98,827 |

Fuente: XII Censo General de Población y vivienda

De acuerdo con lo anterior, las acciones tendrían que ser diversificadas para atender a los diferentes grupos de población.

Con respecto a la asistencia a la escuela es evidente el grave rezago en cobertura, que afecta en mayor medida a esta población, ya que el 51 por ciento asiste a la escuela, esta situación es más acentuada en el grupo de 15 a 19 años, en donde sólo el 30% acude a una institución escolar.

## Asistencia escolar de niños y niñas con discapacidad, según género, 2000.

| Género/ Edad | Total   | Asisten | % asistencia a la escuela |
|--------------|---------|---------|---------------------------|
| Niños        |         |         |                           |
| 6-9          | 41,330  | 26,860  | 65.0%                     |
| 10-14        | 56,135  | 34,967  | 62.3%                     |
| 15-19        | 51,552  | 15,609  | 30.3%                     |
| Niñas        |         |         |                           |
| 6-9          | 33,329  | 21,580  | 64.7%                     |
| 10-14        | 46,046  | 27,867  | 60.5%                     |
| 15-19        | 39,844  | 11,994  | 30.1%                     |
| Total        |         |         |                           |
| 6-9          | 74,659  | 48,440  | 64.9%                     |
| 10-14        | 102,181 | 62,834  | 61.5%                     |
| 15-19        | 91,396  | 27,603  | 30.2%                     |

Fuente: XII Censo General de Población y vivienda, 2000, INEGI

En el caso de las entidades, el Distrito Federal, Nuevo León y Coahuila, presentan los mayores porcentajes (74%, 70% y 69% respectivamente) de niños y niñas que asisten a la escuela; en contraparte con las entidades de Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Veracruz donde la proporción de asistencia es de entre 56.1% a 49.6% (izquierda).

En cuanto a la asistencia a la escuela por género, se aprecia que el porcentaje de niños con discapacidad que asiste a la escuela es ligeramente mayor que el de las niñas, en las edades de los 6 a los 14 años, que representan los años de educación básica.

Sin embargo, la proporción de jóvenes de sexo masculino o femenino, de 15 a 19 años, con alguna discapacidad, que asiste a la escuela, es prácticamente la misma. Esto indica una mayor permanencia en el sistema educativo de las niñas con discapacidad, ya que teniendo menor acceso que los niños a edades tempranas, se registra un porcentaje equivalente al de los varones, de los 15 a los 19 años.

De acuerdo con el tipo de discapacidad y su relación con la edad, podemos observar que las motrices y mentales son más frecuentes en el grupo de población de 5 a 14 años; y en el grupo de 15 a 19 años la discapacidad mental y la motriz son las de mayor incidencia.

Es evidente la desigualdad que se refleja en el acceso a la educación de acuerdo con el tipo de discapacidad, en este caso se aprecia que los(as) mudas en todos los grupos de población presentan el mayor porcentaje de no asistencia; esta situación se presenta también con los y las niñas retraso o deficiencia mental.

### Proporción de la población de 6 a 19 años que no asiste a la escuela por tipo de discapacidad específica

| Discapacidad                                                           | 6-9 años | 10-14 años | 15- años | 18 - 19 años |
|------------------------------------------------------------------------|----------|------------|----------|--------------|
| Con discapacidad de movimiento de brazos y/o manos                     | 37.12    | 40.14      | 63.21    | 77.21        |
| Con discapacidad, limitación para moverse, caminar o lo hace con ayuda | 32.15    | 35         | 60       | 77.53        |
| Con un retraso o deficiencia mental                                    | 41.32    | 49.63      | 71.98    | 83.84        |
| Es mudo(a)                                                             | 51.98    | 60.67      | 80.42    | 88.17        |
| Sordo(a)                                                               | 12.28    | 16.4       | 47.56    | 70.82        |
| Ciego(a) o sólo ve sombras                                             | 12.51    | 14.97      | 43       | 65.3         |
| Discapacidad de comunicación y comprensión del lenguaje                | 16.26    | 18.93      | 54.79    | 82.93        |
| Insuficientemente especificadas sensoriales y de comunicación          | 15.38    | 23.33      | 53.33    | 57.14        |
| Insuficientemente especificadas del grupo motrices                     | 28.82    | 33.41      | 55.19    | 74.19        |
| Insuficientemente especificadas del grupo mentales                     | 24.24    | 37.66      | 74.14    | 78.52        |
| Síndromes que se manifiestan por más de una discapacidad               | 38.16    | 42.16      | 43.55    | 66.67        |
| Casos en los que se combinan más de dos discapacidades                 | 50       | 73.33      | 100      | 75           |
| Otro tipo de discapacidad                                              | 29.5     | 32.25      | 56.64    | 74.55        |
| Otro tipo de múltiples y otras                                         | 16.67    | 18.75      | 61.54    | 80           |
| Descripciones sin especificar el tipo de discapacidad                  | 50.26    | 61.15      | 70.35    | 87.26        |



## Mirada a la acción

\* Es necesario contar con información actualizada que permita conocer los avances y resultados de las acciones emprendidas en esta materia por el Estado, así como con el registro de niñas y niños discapacitados en forma apropiada.

\* Se requieren establecer medidas para disminuir la discriminación hacia la infancia discapacitada en el medio familiar, escolar y comunitario, así como aquellas que mejoren la infraestructura para el mejor desarrollo de esta población.

Se debe dar continuidad y fortalecer el proyecto educativo de integración escolar, cuyos principios son compatibles al espíritu de la Convención.

No obstante estos avances, para el cumplimiento de la Ley General de las Personas con Discapacidad aprobada recientemente el Movimiento Nacional de Personas con Discapacidad y decenas de Organismos Sociales planean la necesidad de avanzar en el cumplimiento de la misma a través de dos acciones primordiales:

\* Instruir a la Secretaría de Salud y a la Dirección General del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, concertar las acciones necesarias para la ejecución de lo estipulado por la Ley General de las Personas con Discapacidad;

\* Instruir la Secretaría de Hacienda y Crédito Público considerar en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2006, los recursos necesarios para dar cumplimiento a lo que establece la Ley General de las Personas con Discapacidad.

Diversos eventos mediáticos han incrementado la preocupación social por la infancia con capacidades diferentes, sin embargo ésta enfrenta diferentes obstáculos:

\* Prevalece un enfoque que reduce la situación de niñas y niños a su situación de desventaja, sin que se les reconozcan a nivel social su condición de sujetos de derechos.

\* Es incipiente la sensibilidad social sobre las prácticas y concepciones discriminatorias hacia niñas y niños con alguna discapacidad, sobre todo en regiones y poblaciones en condiciones de extrema pobreza. La discriminación ocurre también en escuelas y diversas instituciones públicas.

\* Se privilegian modelos de atención y rehabilitación centralistas que no fortalecen las capacidades de familias y comunidades de criar y atender a la infancia con discapacidades.

\* Se carece de infraestructura apropiada para facilitar el acceso y estimular el desarrollo de niños y niñas con discapacidad.

\* No existe registros confiables sobre el número, tipo y características de niñas y niños con alguna discapacidad.

\* Existe desarticulación entre las políticas públicas relacionadas con infancia discapacitada que desarrollan distintas instancias de gobierno a niveles tanto federal como estatal y municipal.

## **6. Educación, un derecho de la infancia**

### Recomendaciones del Comité

*A la luz de los artículos 28 y 29 y de otros artículos pertinentes de la Convención, el Comité recomienda que el Estado Parte prosiga su actividad en la especialidad de la educación, reforzando sus políticas educativas y su sistema de enseñanza para reducir las disparidades regionales en el acceso a la educación y para intensificar los programas en curso de retención escolar y de formación profesional para quienes abandonan la escuela.*

*El Comité recomienda también que el Estado Parte siga tomando medidas eficaces para mejorar la situación educativa de los niños pertenecientes a los grupos más vulnerables, en particular, en relación con los programas de educación bilingüe para niños de grupos indígenas.*

*El Comité exhorta al Estado Parte a que estudie la posibilidad de solicitar asistencia técnica a este respecto, por ejemplo al UNICEF y a la UNESCO. México. 10/11/99. CRC/C/15/ADD.112.*

## Miradas desde la Infancia

"Me preocupa y da pena no ir a la escuela porque ya sé qué soy muy grande (13 años), y no sé leer y escribir."

"En la escuela no respetan a los niños trabajadores, porque los ofenden; por ejemplo a Maguitos le dijeron que era una verdulera por vender aguacates y ser ignorante."

"Que en las escuelas inventen formas de enseñar diferentes para los niños que trabajan y para los que viven en la calle."

"Que los maestros que no les guste su trabajo se vayan porque le hacen mucho daño a los niños."

Niños y niñas trabajadoras de la Col. Morelos en la Cd. de México. Consulta y transcripción del equipo de Ednica, I.A.P.

"Que cuando nos portemos mal nos regañen pero no nos peguen las maestras, que no nos grite en las orejas la maestra, que los conserjes nos respeten y no nos digan de groserías".

Niño trabajador del mercado Hidalgo en Puebla.  
Consulta y transcripción del equipo de JUCONI, A.C.

La cobertura educativa ha venido incrementándose, sin embargo presenta desigualdades, tanto regionales, como por nivel educativo. En el primer caso en cobertura de preescolar el estado de México presenta una cobertura 13 puntos porcentuales menor a la media nacional; en primaria el estado que presenta mayor rezago es Chihuahua alcanzando apenas el 93% en comparación a casi el 99% de la nacional; en secundaria la brecha entre la cobertura nacional y la de Guerrero es de 13 puntos porcentuales nuevamente; y finalmente en Michoacán atiende al 29% de sus adolescentes, mientras la media nacional es cercana al 39%.

En lo que toca las disparidades en la oferta, mientras que la cobertura en primaria, casi alcanza al 100% de los niños y niñas, en la secundaria alcanza a casi la tercera parte de los adolescentes. Solamente 6 de cada 10 niños y niñas mexicanas ha sido atendida en por lo menos un año de educación preescolar y 4 de cada diez jóvenes se incorporan a la formación media superior (ver cuadro en la página siguiente).

Los servicios educativos de apoyo al desarrollo de la primera infancia, específicamente los de atención a niños y niñas de entre tres y cinco años, merecen especial atención, no sólo por la importancia de esta etapa para el desarrollo de los infantes, sino también porque a partir del año 2002, el gobierno mexicano enfrenta el reto de asegurar la cobertura en este nivel educativo, a raíz de los cambios constitucionales, que extienden la obligatoriedad de tres años de preescolar.

Mientras el 81% de los niños y niñas de cinco años es atendido en este nivel, la atención a los menores de cuatro años desciende al 63% y solamente 2 niños o niñas de tres años de cada 10, se incorporan a este servicio. En este caso el rezago analizado por entidad federativa es preocupante, en el estado de Campeche el porcentaje de cobertura de menores de tres años en el ciclo 2002-2003 fue de 1.6%; diecisiete entidades que representan más de la mitad de las que conforman el país presentan coberturas menores al 16%.

## 6.1 Rezago y desigualdad en el acceso

### Mirada de atención



En México, prevalece un preocupante déficit de oportunidades educativas para la población indígena.

A pesar de que los promedios nacionales, acreditan a México con una cobertura universal en el nivel primaria, la sobrestimación y las variantes operativas que están imprimiendo los grupos de niños y niñas jornaleros agrícolas, por ejemplo, plantean nuevos retos a considerar. Adicionalmente, no se puede afirmar que el acceso a la primaria es un problema resuelto, mientras persistan los problemas de deserción y no se tome en cuenta la eficiencia terminal.

Las brechas regional: norte-sur; territorial: urbana-rural; y étnica: indígena - no indígena, continúan presentes en los indicadores de cobertura y permanencia,

El problema de la calidad educativa es preocupante y generalizado. Sin embargo, es en este rubro, donde se evidencia distribución desigual de las oportunidades educativas.

Son preocupantes también los resultados de aprovechamiento en las modalidades de atención a grupos vulnerables: Programas compensatorios, Telesecundarias, Educación Indígena y Migrantes.

Concluyendo, el Estado mexicano incumplió la recomendación de reducir las disparidades regionales y tomar medidas eficaces para mejorar la situación educativa a favor de los grupos vulnerables.

**Tasa neta de cobertura por entidad federativa según nivel educativo, 2003/2004**

| Clave | Entidad Federativa  | Preescolar | Primaria | Secundaria | Media Superior <sup>1</sup> |
|-------|---------------------|------------|----------|------------|-----------------------------|
|       | República Mexicana  | 58.6       | 98.6     | 72.1       | 38.7                        |
| 1     | Aguascalientes      | 54.5       | 97.9     | 77.6       | 42.2                        |
| 2     | Baja California     | 46.2       | 97.6     | 74.0       | 38.4                        |
| 3     | Baja California Sur | 62.4       | 104.3    | 80.7       | 53.7                        |
| 4     | Campeche            | 55.1       | 94.1     | 67.3       | 40.7                        |
| 5     | Coahuila            | 64.1       | 102.7    | 85.2       | 44.1                        |
| 6     | Colima              | 66.5       | 97.3     | 70.9       | 42.1                        |
| 7     | Chiapas             | 71.4       | 98.5     | 57.4       | 34.2                        |
| 8     | Chihuahua           | 50.3       | 92.8     | 67.0       | 38.6                        |
| 9     | Distrito Federal    | 70.2       | 104.3    | 91.3       | 55.3                        |
| 10    | Durango             | 54.0       | 99.3     | 73.7       | 42.7                        |
| 11    | Guanajuato          | 63.8       | 99.7     | 67.7       | 32.2                        |
| 12    | Guerrero            | 65.2       | 96.6     | 59.2       | 33.9                        |
| 13    | Hidalgo             | 56.4       | 99.4     | 77.9       | 43.0                        |
| 14    | Jalisco             | 59.5       | 97.4     | 71.2       | 35.7                        |
| 15    | México              | 45.7       | 98.3     | 73.3       | 33.9                        |
| 16    | Michoacán           | 55.1       | 95.0     | 63.4       | 29.4                        |
| 17    | Morelos             | 52.0       | 96.9     | 77.4       | 46.1                        |
| 18    | Nayarit             | 61.6       | 95.2     | 74.8       | 44.3                        |
| 19    | Nuevo León          | 61.1       | 100.5    | 80.7       | 40.9                        |
| 20    | Oaxaca              | 62.8       | 100.1    | 61.1       | 35.0                        |
| 21    | Puebla              | 64.8       | 97.5     | 66.3       | 37.4                        |
| 22    | Querétaro           | 63.8       | 100.9    | 73.5       | 38.2                        |
| 23    | Quintana Roo        | 55.6       | 98.1     | 71.2       | 39.1                        |
| 24    | San Luís Potosí     | 66.0       | 97.6     | 76.3       | 37.9                        |
| 25    | Sinaloa             | 55.4       | 96.0     | 72.3       | 51.3                        |
| 26    | Sonora              | 54.1       | 99.8     | 78.7       | 49.9                        |
| 27    | Tabasco             | 79.7       | 100.0    | 79.3       | 51.8                        |
| 28    | Tamaulipas          | 49.8       | 97.8     | 76.2       | 45.0                        |
| 29    | Tlaxcala            | 58.4       | 104.3    | 82.0       | 45.6                        |
| 30    | Veracruz            | 51.2       | 97.9     | 67.6       | 40.2                        |
| 31    | Yucatán             | 69.8       | 97.8     | 67.5       | 40.5                        |
| 32    | Zacatecas           | 65.1       | 96.9     | 77.8       | 35.8                        |

1. Se considera profesional técnico, bachillerato general y tecnológico con antecedentes de secundaria concluida.

Fuente: DIE/INEE, estimaciones a partir de las bases de datos de la DGPPP, ciclo 2003/2004y; Proyecciones de la Población de México, 2000.2030.

## Cuadro Temático no. 7

### La obligatoriedad en Preescolar... árbol que nace torcido...

En mayo de 2002 entró en vigor la reforma constitucional, con adiciones al artículo 3° y 31, que hizo obligatorios 3 años de preescolar, incrementando la educación básica obligatoria en nuestro país a 12 años. Esto implica no nada más una obligación del Estado de ofrecer el servicio, sino también que millones de niños y niñas tendrán que incorporarse obligatoriamente a la escuela, a fin de cursar esos grados, dado que su acreditación será requisito previo para la primaria. El proceso de implementación desarrollado por la Secretaría de Educación Pública, estableció bajo decreto en noviembre de ese mismo año establece una incorporación gradual, para el 2004 infantes de cinco años, en el 2005 de cuatro años y finalmente la cobertura para los de tres años en el 2008.

Si bien la obligatoriedad de preescolar no fue una meta planteada desde la Secretaría de Educación Pública, sin embargo, la iniciativa que le dio vida fue promovida por la fracción del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados, que es el grupo político al que pertenece el actual ejecutivo federal. Derivado de esta determinación, la actual administración se enfrenta a una problemática que difícilmente superará.

La meta de universalización de este nivel educativo para el 2008, es inalcanzables en las condiciones actuales. El investigador Rodolfo Ramírez\*, estima que estaremos logrando una cobertura en infantes de tres años del 80% y una de 97% para los de cuatro años para el 2018. Lograrlo para el ciclo 2008-2009, requería de una inversión inmediata de 15,400 millones de pesos, sin contar los costos de profesionalización y construcción de planteles, que conllevarían el asegurar la oferta del servicio en donde el rezago es mayor, es decir en las zonas rurales e indígenas.

Adicionalmente los mecanismos de implementación han provocado una ruptura en las modalidades no formales de educación inicial, que son las que en su mayoría prestaban atención a los menores de cinco años: centros comunitarios, centros de atención infantil a cargo de madres cuidadoras o promotoras comunitarias, por ejemplo.

Es indudable la importancia que tiene la educación inicial, para el desarrollo afectivo, social e intelectual de los niños y niñas, desde la sociedad civil seguiremos pugnando por una atención equitativa y de calidad para la población menor a seis años y también, continuaremos trabajando para ofrecer a este grupo de edad de espacios que apoyen su desarrollo y crecimiento.

Pero consideramos que la obligatoriedad, tal y como esta planteada: sin recursos, exigiendo a los padres y obligando a los niños y niñas, y sepultando las modalidades educativas no formales, no es el mejor camino para avanzar en la educación inicial de México.

De ahí que se requiera, que tanto el Ejecutivo, como el Legislativo, revisen las consecuencias de su decisión y las replanteen, considerando que hay que partir de una análisis serio, que considere una atención diversa, equitativa y de calidad. Porque el planteamiento vigente de obligatoriedad es un error y árbol que nace torcido...nunca su rama endereza.

\* Ramírez, R. Educación Preescolar en Seminario Público México ante los Objetivos de Desarrollo del Milenio: Diagnóstico y Propuestas Rumbo al 2015. Agosto 2005.

**Porcentaje de adolescentes que no estudian y no trabajan**

| Entidad             | 12-14 | 15-17 |
|---------------------|-------|-------|
| México (Total)      | 5.24  | 10.5  |
| Aguascalientes      | 6.33  | 11.38 |
| Baja California     | 5.94  | 12.17 |
| Baja California Sur | 3.77  | 9.12  |
| Campeche            | 3.58  | 6.58  |
| Coahuila            | 5.67  | 12.57 |
| Colima              | 4.78  | 8.91  |
| Chiapas             | 5.09  | 7.04  |
| Chihuahua           | 8.18  | 14.51 |
| Distrito Federal    | 2.23  | 7.52  |
| Durango             | 7.51  | 15.01 |
| Guanajuato          | 8.42  | 14.36 |
| Guerrero            | 6.12  | 11.85 |
| Hidalgo             | 3.7   | 10.16 |
| Jalisco             | 6.12  | 10.36 |
| México              | 4.21  | 10.7  |
| Michoacán           | 8.1   | 13.21 |
| Morelos             | 5.07  | 9.51  |
| Nayarit             | 4.43  | 9.95  |
| Nuevo León          | 4.18  | 11.58 |
| Oaxaca              | 5.34  | 10.35 |
| Puebla              | 5.71  | 8.89  |
| Querétaro           | 6.56  | 13.28 |
| Quintana Roo        | 3.63  | 7.7   |
| San Luis Potosí     | 4.65  | 12.2  |
| Sinaloa             | 4.24  | 9.47  |
| Sonora              | 4.34  | 11.39 |
| Tabasco             | 3.55  | 7.67  |
| Tamaulipas          | 5.57  | 11.64 |
| Tlaxcala            | 4.17  | 9.58  |
| Veracruz            | 4.69  | 7.66  |
| Yucatán             | 3.47  | 6.72  |
| Zacatecas           | 7.91  | 17.45 |

La cobertura también presenta diferencias, en el tipo de escuela a la que asisten los niños y niñas de México. Según datos del monitoreo a las escuelas del nivel básico ciclo escolar 2003-2004, realizado por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), el 91% de las escuelas primarias de nuestro país contaban con luz eléctrica y solamente el 12% tenía piso de tierra, pero si la escuela da atención a población indígena los porcentajes son de 80% y 52% respectivamente, y si es un niño o niña que atienda el sistema comunitario compensatorio en nuestro país, la probabilidad de que su escuela no tenga luz eléctrica es del 33%, y que no tenga pisos del 47%.

Finalmente el 5% de los y las adolescentes de entre 12 y 14 no trabajan y no estudian, y el 10% de los jóvenes de entre 15 y 17 años de edad, en este caso los mayores porcentajes se ubican en las entidades tradicionalmente expulsoras de migrantes hacia Estados Unidos de nuestro país, como son Durango, Guanajuato y Michoacán, apuntando hacia un grupo cada vez más numeroso de niños y niñas emigrantes, que en los últimos años emerge como un grupo vulnerable de atención especial.

Fuente: Estimaciones CONAPO, basadas en la muestra del 10% del Censo 2000.

Si bien los indicadores tradicionales de calidad, como son la deserción, la eficiencia terminal, el promedio de escolaridad, han presentado avances, todavía nos ubicamos por debajo de los estándares internacionales deseables.

## 6.2 Inequidad

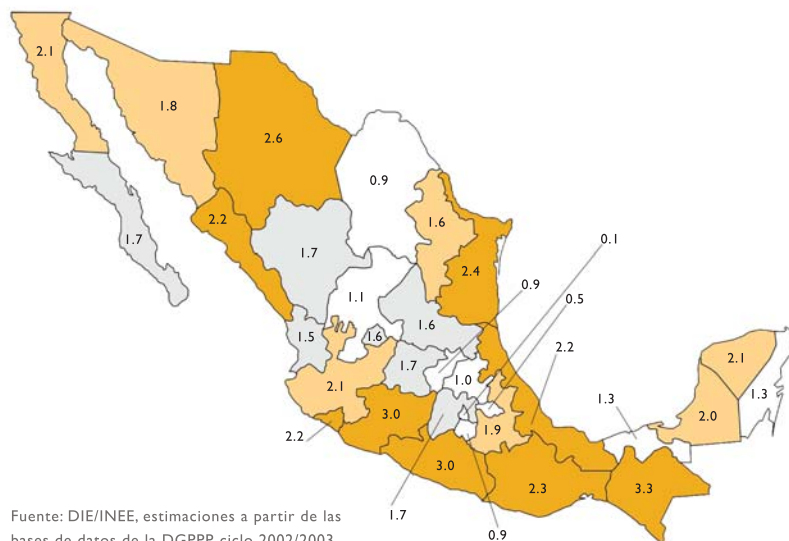
El estado actual de la educación en México evidencia los que los teóricos educativos conceptualizan como inequidad educativa, desigualdad educativa o desigualdad de oportunidades, esta realidad se refleja en los índices cuantitativos que abordan algunas características cualitativas tanto del proceso como de los resultados de la educación en nuestro país :

### a) Tasa de Deserción.

Para el ciclo 2002-2003 la tasa de deserción se ubicó en 1.9 a nivel nacional, el índice de deserción presenta variaciones si la escuela es una primaria pública en donde se coloca en el 1.5 y es más del doble si se trata de niños y niñas de escuelas indígenas (3.5). Los tres estados, con mayores índices son Chiapas, Guerrero y Michoacán.

Tasa de deserción total Nacional en primaria,  
2002/2003

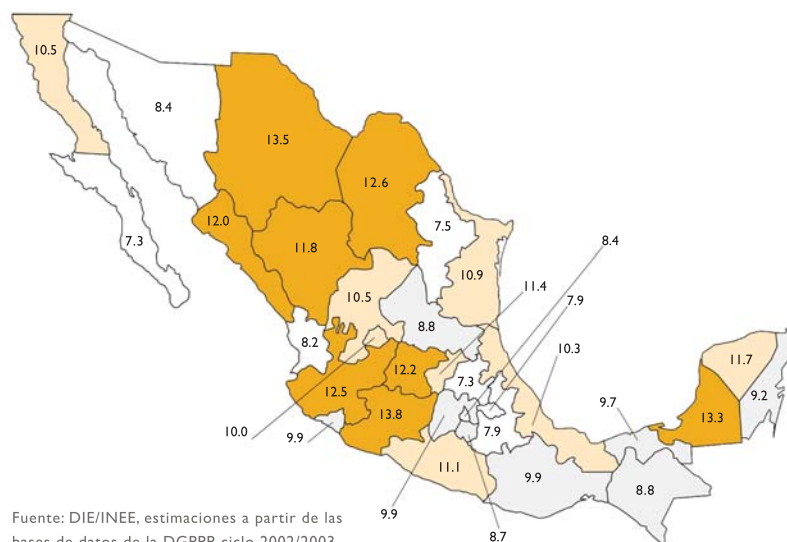
República Mexicana 1.9



En el caso de las secundarias, la tasa de deserción se quintuplica con respecto a la primaria, pasando de 1.9 a 10.2, alcanzando índices de deserción mayores de 13 en Michoacán, Chihuahua y Campeche.

Tasa de deserción en secundaria por entidad federativa, 2002/2003

República Mexicana 10.2



Fuente: DIE/INEE, estimaciones a partir de las bases de datos de la DGPPP, ciclo 2002/2003.

La principal estrategia del gobierno mexicano para apoyar la incorporación y permanencia escolar de los niños y niñas que habitan en las localidades que presentan altos índices de marginalidad es el Programa Oportunidades, a través, fundamentalmente de un programa de becas y estímulos, que a decir de sus operadores enfatiza la equidad de género para que un número creciente de niños, niñas y adolescentes concluyan con éxito su educación básica (primaria y secundaria). Sin embargo, el análisis sobre el comportamiento de los(as) becarios(as), que realiza la entidad superior de fiscalización de la federación<sup>86</sup>, indica que los apoyos han contribuido a mejorar gradualmente la asistencia regular a la escuela y la aprobación escolar; pero no han logrado aumentar la inscripción, reducir la deserción escolar y mejorar la eficiencia terminal.

En lo que toca al nivel primaria, se determinó que los índices de deserción de los(as) becarios(as) del programa crecieron de 2.0% en el ciclo 1997-1998 a 5.2% en el ciclo 2003-2004, en contraste con la disminución que mostró el índice nacional, de 2.4 a

1.3% en ese mismo lapso. La deserción de las niñas aumentó de 2.0% en el ciclo 1997-1998 a 4.7% en el ciclo 2003-2004; mientras que la de los niños se incrementó en mayor magnitud, de 2.0 a 5.9% en el mismo periodo. Por grado escolar, los resultados mostraron que cuando las niñas llegan al sexto grado el abandono de los estudios es mayor.

PORCENTAJE DE DESERCIÓN DE BECARIOS DE PRIMARIA POR CICLO ESCOLAR, GÉNERO Y GRADO ESCOLAR, 1997-1998 A 2003-2004

| Ciclo escolar | Hombres |     |     |     | Mujeres |     |     |      |
|---------------|---------|-----|-----|-----|---------|-----|-----|------|
|               | 3o.     | 4o. | 5o. | 6o. | 3o.     | 4o. | 5o. | 6o.  |
| 1997-1998     | 1.0     | 2.4 | 2.5 | 2.2 | 0.9     | 2.4 | 2.5 | 2.4  |
| 1998-1999     | 4.5     | 1.0 | 0.7 | 0.6 | 4.0     | 0.9 | 0.6 | 0.6  |
| 1999-2000     | 10.8    | 6.3 | 7.8 | 6.2 | 10.3    | 6.0 | 7.4 | 6.1  |
| 2000-2001     | 4.0     | 3.5 | 3.7 | 3.3 | 3.5     | 3.1 | 3.1 | 2.9  |
| 2001-2002     | 9.4     | 8.5 | 8.4 | 7.7 | 8.7     | 7.6 | 7.4 | 6.9  |
| 2002-2003     | 6.7     | 6.2 | 4.9 | 5.2 | 5.8     | 5.1 | 4.9 | 4.3  |
| 2003-2004     | 6.1     | 6.1 | 6.0 | 5.1 | 5.0     | 4.9 | 4.7 | 13.7 |

FUENTE: Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Banco de datos de los padrones de becarios de inicio y término de los ciclos escolares comprendidos en el periodo 1997-2003 en primaria.

## b) Tasa de aprobación

La media nacional para todos los grados de primaria esta por arriba del 90%, presentado el menor rango de primero a segundo año, situación relevante si tomamos en cuenta que el propósito curricular en ese grado es la adquisición de la lecto-escritura.

### Tasa de aprobación en primaria por entidad federativa, según grado de Primaria, 2002/2003

| Entidad Federativa  | 1°   | 2°   | 3°   | 4°   | 5°   | 6°   |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|
| Nacional            | 91.7 | 92.3 | 94.4 | 95.3 | 96.5 | 99.5 |
| Aguascalientes      | 93.6 | 95.2 | 96.6 | 97.0 | 97.5 | 99.6 |
| Baja California     | 92.8 | 94.2 | 96.2 | 96.8 | 97.7 | 99.7 |
| Baja California Sur | 93.1 | 94.5 | 97.3 | 96.9 | 98.2 | 99.9 |
| Campeche            | 87.9 | 88.2 | 91.3 | 93.3 | 95.1 | 98.9 |
| Coahuila            | 95.7 | 96.8 | 97.8 | 98.3 | 98.6 | 99.9 |
| Colima              | 90.7 | 92.7 | 96.0 | 97.1 | 97.9 | 99.7 |
| Chiapas             | 85.3 | 86.6 | 89.0 | 91.0 | 93.4 | 99.4 |
| Chihuahua           | 91.0 | 93.3 | 94.7 | 95.3 | 96.2 | 99.7 |
| Distrito Federal    | 99.4 | 96.5 | 97.7 | 97.7 | 98.2 | 99.5 |
| Durango             | 93.3 | 94.3 | 95.7 | 96.6 | 97.6 | 99.7 |
| Guanajuato          | 90.9 | 92.3 | 94.3 | 95.1 | 96.3 | 99.4 |
| Guerrero            | 86.5 | 86.7 | 90.0 | 92.2 | 94.7 | 99.3 |
| Hidalgo             | 92.2 | 91.5 | 94.2 | 95.2 | 96.7 | 99.6 |
| Jalisco             | 93.1 | 94.3 | 95.8 | 96.5 | 97.4 | 99.7 |
| México              | 94.2 | 94.9 | 96.2 | 96.7 | 97.4 | 99.7 |
| Michoacán           | 89.9 | 90.3 | 93.2 | 94.3 | 95.9 | 99.3 |
| Morelos             | 94.8 | 95.2 | 96.5 | 97.2 | 98.4 | 99.9 |
| Nayarit             | 93.8 | 95.3 | 96.7 | 97.6 | 97.8 | 99.8 |
| Nuevo León          | 96.4 | 96.6 | 97.4 | 97.7 | 98.3 | 99.8 |
| Oaxaca              | 84.3 | 86.9 | 89.7 | 91.5 | 93.5 | 98.8 |
| Puebla              | 92.4 | 90.9 | 93.0 | 94.0 | 95.3 | 99.5 |
| Querétaro           | 92.3 | 92.9 | 94.9 | 95.7 | 96.6 | 99.4 |
| Quintana Roo        | 91.2 | 91.6 | 93.7 | 94.6 | 96.2 | 99.4 |
| San Luis Potosí     | 92.4 | 91.9 | 93.5 | 94.2 | 95.2 | 99.6 |
| Sinaloa             | 88.9 | 93.7 | 95.4 | 95.8 | 96.9 | 99.6 |
| Sonora              | 95.2 | 94.6 | 96.9 | 97.5 | 98.3 | 99.8 |
| Tabasco             | 90.4 | 90.4 | 93.1 | 94.9 | 96.4 | 99.2 |
| Tamaulipas          | 94.6 | 94.2 | 96.4 | 97.5 | 98.3 | 99.9 |
| Tlaxcala            | 96.3 | 95.7 | 97.2 | 97.7 | 98.4 | 99.8 |
| Veracruz            | 88.0 | 88.3 | 91.6 | 93.7 | 95.2 | 99.4 |
| Yucatán             | 86.4 | 88.6 | 90.9 | 92.6 | 94.1 | 98.5 |
| Zacatecas           | 94.8 | 94.6 | 96.1 | 96.9 | 97.5 | 99.4 |

Fuente: DIE/INEE, estimaciones a partir de las bases de datos de la DGPPP, ciclo 2002/2003.

Las diferencias significativas en este indicador se presentan en el tipo de primaria, mientras la oferta privada, en los seis grados nunca disminuye del 99%, la aprobación en las escuelas comunitarias, además de presentar los menores niveles de aprobación, los niños y las niñas que en ellas estudian, presentan un comportamiento inverso, ya que la tendencia es en el resto de los casos, un aumento de la tasa de aprobación, en la medida en que transcurre el ciclo educativo, mientras que en este caso los índices de aprobación disminuyen, es decir el índice de reprobación se va incrementando.

#### Tasa de aprobación según tipo de primaria, 2002/2003

| Tipo                             | 1°   | 2°   | 3°   | 4°   | 5°   | 6°   |
|----------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Primaria General Pública         | 91.6 | 92.3 | 94.4 | 95.4 | 96.6 | 99.6 |
| Primaria General Privada         | 99.2 | 99.2 | 99.2 | 99.2 | 99.1 | 99.6 |
| Primaria Indígena                | 83.8 | 84.1 | 86.8 | 89.5 | 91.9 | 98.4 |
| Cursos Comunitarios <sup>1</sup> |      | 81.2 |      | 65.4 |      | 61.4 |

Fuente: DIE/INEE, estimaciones a partir de las bases de datos de la DGPPP, ciclo 2002/2003

1. El nivel corresponde a dos grados de la primaria tradicional.

En el caso de las secundarias, la media nacional disminuye por diez puntos porcentuales a la tasa de primaria, las menores tasas de aprobación se presentan en el segundo año de secundaria (tabla derecha).

#### c) Conclusión de estudios

Primero abordaremos el comportamiento de los niños y niñas mexicanos a partir de la probabilidad de conclusión en periodo normativo, es decir primaria en seis años y secundaria en tres. En el caso de la primaria, 7 de cada diez niños y niñas terminarán su primaria en los seis años proyectados para ese nivel. Aunque la relación se reduce a 6 de cada diez, si los niños viven en Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Campeche o Yucatán; y a 5 de cada 10 si son indígenas y a 3 de cada diez si viven en una comunidad con índices de marginalidad alta o muy alta y por lo tanto estudian en escuelas comunitarias.

#### Tasa de aprobación en secundaria por entidad federativa según grado escolar, 2002/2003

| Entidad Federativa  | 1°   | 2°   | 3°   |
|---------------------|------|------|------|
| Nacional            | 81.1 | 77.3 | 84.9 |
| Agascalientes       | 82.2 | 78.0 | 83.3 |
| Baja California     | 81.3 | 76.6 | 84.5 |
| Baja California Sur | 88.9 | 83.2 | 89.3 |
| Campeche            | 70.0 | 67.0 | 75.4 |
| Coahuila            | 76.4 | 73.1 | 80.3 |
| Colima              | 85.4 | 81.6 | 87.8 |
| Chiapas             | 88.0 | 85.8 | 90.5 |
| Chihuahua           | 72.8 | 68.6 | 77.7 |
| Distrito Federal    | 82.5 | 77.5 | 88.4 |
| Durango             | 78.8 | 75.6 | 82.3 |
| Guanajuato          | 80.7 | 76.7 | 81.9 |
| Guerrero            | 83.3 | 80.1 | 86.5 |
| Hidalgo             | 87.6 | 84.8 | 89.8 |
| Jalisco             | 74.8 | 70.8 | 80.6 |
| México              | 79.4 | 74.5 | 84.2 |
| Michoacán           | 78.1 | 74.3 | 80.6 |
| Morelos             | 85.9 | 82.4 | 86.6 |
| Nayarit             | 86.8 | 83.7 | 89.7 |
| Nuevo León          | 82.3 | 79.4 | 89.2 |
| Oaxaca              | 85.7 | 82.1 | 88.5 |
| Puebla              | 85.3 | 82.7 | 89.7 |
| Querétaro           | 76.5 | 73.6 | 79.9 |
| Quintana Roo        | 81.9 | 79.7 | 83.2 |
| San Luis Potosí     | 85.7 | 82.6 | 87.4 |
| Sinaloa             | 73.8 | 69.6 | 79.9 |
| Sonora              | 85.1 | 80.5 | 88.8 |
| Tabasco             | 82.2 | 78.8 | 84.2 |
| Tamaulipas          | 81.4 | 76.9 | 82.8 |
| Tlaxcala            | 82.8 | 78.6 | 86.1 |
| Veracruz            | 81.1 | 77.9 | 83.9 |
| Yucatán             | 71.7 | 69.6 | 79.1 |
| Zacatecas           | 83.4 | 81.8 | 87.9 |

Fuente: DIE/INEE, estimaciones a partir de las bases de datos de la DGPPP, ciclo 2002/2003.

|          | General Público | General Privado | Indígena | Comunitaria |
|----------|-----------------|-----------------|----------|-------------|
| Nacional | 0.73            | 0.96            | 0.49     | 0.33        |

En lo que toca a secundarias, a nivel nacional 5 de cada 10 adolescentes mexicanos concluirán este nivel en tres años. Pero serán 4 de cada diez, campechanos, chihuahuenses y yucatecos.

### Probabilidad de Concluir la primaria en 6 años por entidad federativa, 2002/2003

| Entidad Federativa  | Total |
|---------------------|-------|
| Nacional            | 0.73  |
| Aguascalientes      | 0.81  |
| Baja California     | 0.79  |
| Baja California Sur | 0.81  |
| Campeche            | 0.62  |
| Coahuila            | 0.88  |
| Colima              | 0.76  |
| Chiapas             | 0.56  |
| Chihuahua           | 0.73  |
| Distrito Federal    | 0.90  |
| Durango             | 0.79  |
| Guanajuato          | 0.72  |
| Guerrero            | 0.59  |
| Hidalgo             | 0.73  |
| Jalisco             | 0.79  |
| México              | 0.81  |
| Michoacán           | 0.68  |
| Morelos             | 0.83  |
| Nayarit             | 0.82  |
| Nuevo León          | 0.87  |
| Oaxaca              | 0.56  |
| Puebla              | 0.70  |
| Querétaro           | 0.75  |
| Quintana Roo        | 0.71  |
| San Luis Potosí     | 0.71  |
| Sinaloa             | 0.74  |
| Sonora              | 0.83  |
| Tabasco             | 0.69  |
| Tamaulipas          | 0.82  |
| Tlaxcala            | 0.86  |
| Veracruz            | 0.63  |
| Yucatán             | 0.60  |
| Zacatecas           | 0.81  |

### Probabilidad de Concluir la secundaria en 3 años por entidad federativa, 2002/2003

| Entidad Federativa  | Total |
|---------------------|-------|
| Nacional            | 0.53  |
| Aguascalientes      | 0.53  |
| Baja California     | 0.53  |
| Baja California Sur | 0.66  |
| Campeche            | 0.35  |
| Coahuila            | 0.45  |
| Colima              | 0.61  |
| Chiapas             | 0.68  |
| Chihuahua           | 0.39  |
| Distrito Federal    | 0.57  |
| Durango             | 0.49  |
| Guanajuato          | 0.51  |
| Guerrero            | 0.58  |
| Hidalgo             | 0.67  |
| Jalisco             | 0.43  |
| México              | 0.50  |
| Michoacán           | 0.47  |
| Morelos             | 0.61  |
| Nayarit             | 0.65  |
| Nuevo León          | 0.58  |
| Oaxaca              | 0.62  |
| Puebla              | 0.63  |
| Querétaro           | 0.45  |
| Quintana Roo        | 0.54  |
| San Luis Potosí     | 0.62  |
| Sinaloa             | 0.41  |
| Sonora              | 0.61  |
| Tabasco             | 0.55  |
| Tamaulipas          | 0.52  |
| Tlaxcala            | 0.56  |
| Veracruz            | 0.53  |
| Yucatán             | 0.39  |
| Zacatecas           | 0.60  |

Fuente: DIE/INEE, estimaciones a partir de las bases de datos de la DGPPP, ciclo 2002/2003.

Solamente el 65% de los jóvenes mexicanos de 19 años cuentan con la secundaria terminada. En el caso de Chiapas, Oaxaca y Michoacán, menos de la mitad concluyeron su ciclo obligatorio (tabla derecha).

La brecha aumenta si ubicamos a los jóvenes por tipo de localidad, en donde únicamente cuatro de cada 10 jóvenes rurales han concluido su secundaria.

**Porcentaje de jóvenes con secundaria terminada de 19 años por tipo de localidad**

| Tipo de Localidad | Total | Hombres | Mujeres |
|-------------------|-------|---------|---------|
| Urbana            | 76.2  | 76.1    | 76.3    |
| Semiurbana        | 59.7  | 60.9    | 58.7    |
| Rural             | 38.6  | 40.6    | 36.8    |

Fuente: DIE/INEE, estimaciones a partir del Cuestionario Ampliado del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

**Porcentaje de jóvenes de 19 años con secundaria terminada por entidad federativa, 2000.**

| Entidad Federativa  | Total |
|---------------------|-------|
| Nacional            | 65.3  |
| Aguascalientes      | 66.8  |
| Baja California     | 68.9  |
| Baja California Sur | 74.1  |
| Campeche            | 63.0  |
| Coahuila            | 76.1  |
| Colima              | 66.3  |
| Chiapas             | 41.5  |
| Chihuahua           | 62.8  |
| Distrito Federal    | 82.0  |
| Durango             | 60.5  |
| Guanajuato          | 52.3  |
| Guerrero            | 51.6  |
| Hidalgo             | 63.8  |
| Jalisco             | 63.4  |
| México              | 74.3  |
| Michoacán           | 50.1  |
| Morelos             | 71.2  |
| Nayarit             | 71.6  |
| Nuevo León          | 79.6  |
| Oaxaca              | 48.9  |
| Puebla              | 58.2  |
| Querétaro           | 66.4  |
| Quintana Roo        | 66.0  |
| San Luis Potosí     | 64.7  |
| Sinaloa             | 69.0  |
| Sonora              | 74.5  |
| Tabasco             | 66.7  |
| Tamaulipas          | 71.9  |
| Tlaxcala            | 71.3  |
| Veracruz            | 58.8  |
| Yucatán             | 63.3  |
| Zacatecas           | 54.8  |

Mientras la población urbana alcanza un promedio de 9.1 grados, la rural, es menor por cuatro años.

### Años promedio de escolaridad de la población de 15 a 64 años según tamaño de localidad, 2000.

| Nacional |                     |            |       |
|----------|---------------------|------------|-------|
| Total    | Urbano <sup>1</sup> | Semiurbano | Rural |
| 7.9      | 9.1                 | 6.9        | 5.1   |

<sup>1</sup> Urbano, localidades con 15,000 habitantes o más; semiurbanas, localidades con 2,500 a 14,499 habitantes y; rural, localidades con menos de 2,500 habitantes. Fuente: DIE/INEE, estimaciones a partir del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000; y el Cuestionario Ampliado del XII Censo general de Población y Vivienda 2000.

### d) Promedio de Escolaridad

El promedio de escolaridad de nuestro país es de 7.9 años, con una ligera brecha entre hombres y mujeres en la media nacional. Sin embargo tanto los años promedio disminuyen notoriamente en Chiapas, Oaxaca, Guanajuato y Guerrero y la diferencia en género se acentúa en Chiapas y Oaxaca.

### Años promedio de escolaridad de población de 15 a 64 años por entidad federativa según sexo.2000

| Entidad Federativa  | Total | Hombres | Mujeres |
|---------------------|-------|---------|---------|
| Nacional            | 7.9   | 8.1     | 7.6     |
| Aguascalientes      | 8.3   | 8.5     | 8.2     |
| Baja California     | 8.6   | 8.7     | 8.5     |
| Baja California Sur | 8.6   | 8.7     | 8.6     |
| Campeche            | 7.4   | 7.7     | 7.0     |
| Coahuila            | 8.8   | 8.9     | 8.6     |
| Colima              | 8.1   | 8.2     | 8.0     |
| Chiapas             | 5.6   | 6.1     | 5.1     |
| Chihuahua           | 8.1   | 8.1     | 8.0     |
| Distrito Federal    | 10.0  | 10.3    | 9.7     |
| Durango             | 7.7   | 7.8     | 7.7     |
| Guanajuato          | 6.7   | 7.0     | 6.5     |
| Guerrero            | 6.6   | 6.9     | 6.2     |
| Hidalgo             | 7.1   | 7.3     | 6.9     |
| Jalisco             | 8.0   | 8.2     | 7.8     |
| México              | 8.4   | 8.7     | 8.0     |
| Michoacán           | 6.7   | 6.8     | 6.5     |
| Morelos             | 8.2   | 8.4     | 8.0     |
| Nayarit             | 7.8   | 7.7     | 7.8     |
| Nuevo León          | 9.3   | 9.5     | 9.1     |
| Oaxaca              | 6.1   | 6.5     | 5.7     |
| Puebla              | 7.1   | 7.5     | 6.8     |
| Querétaro           | 7.9   | 8.2     | 7.6     |
| Quintana Roo        | 8.0   | 8.3     | 7.7     |
| San Luis Potosí     | 7.3   | 7.5     | 7.2     |
| Sinaloa             | 8.1   | 8.1     | 8.0     |
| Sonora              | 8.6   | 8.6     | 8.6     |
| Tabasco             | 7.5   | 7.8     | 7.1     |
| Tamaulipas          | 8.5   | 8.6     | 8.3     |
| Tlaxcala            | 8.1   | 8.4     | 7.8     |
| Veracruz            | 6.8   | 7.1     | 6.6     |
| Yucatán             | 7.2   | 7.6     | 6.9     |
| Zacatecas           | 7.0   | 7.0     | 6.9     |

La meta planteada por el Gobierno de México en materia de educación básica de buena calidad es que todas las niñas, los niños y los adolescentes del país aprendan en la escuela lo que requieren para su desarrollo personal y para abrir expectativas de convivencia armónica con los demás, a partir de valores como la tolerancia, el respeto a la diferencia y la libertad, que sean personas que aporten al desarrollo de la democracia y al crecimiento de la nación<sup>87</sup>.

Es precisamente en este punto donde los niños y niñas de México, enfrentan el mayor rezago, para dar cumplimiento a su derecho a la educación. Los niños, niñas y adolescentes mexicanos están accediendo, a escuelas que no les proporcionan los mínimos necesarios para enfrentar la vida, ni en su presente, ni en su futuro.

Los resultados 2003 del monitoreo del Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes de la OCDE (Programme for International Student Assessment, PISA), muestran de manera alarmante las deficiencias que enfrenta el sistema educativo mexicano en materia de educación. Las pruebas PISA hacen énfasis en la evaluación de las habilidades que los y las niñas necesitan y necesitarán en su vida diaria. Se aplican a jóvenes de 15 años, inscritos(as) en el nivel medio (secundaria) o medio superior, por lo que sus resultados permiten valorar los conocimientos al final de la educación obligatoria en México. Para este informe presentaremos como ejemplos los resultados generales en habilidades matemáticas y lectoras.

En su desempeño global en matemáticas, México ocupa el lugar 37, entre los 40 países incorporados a la evaluación, esto se traduce en que 66 por ciento de las y los adolescentes, presentan competencias insuficientes en habilidades de raciocinio matemático. Las desigualdades, también se ven reflejadas aquí, considerando que los estados que presentan los peores resultados son los del sureste: en Oaxaca, Tabasco y Guerrero. La inequidad en la calidad es evidente si observamos que solamente uno de cada alumno o alumna de cada diez que estudian en Telesecundarias, que son la opción educativa para las comunidades marginadas y los niños y niñas pobres de México, cuenta con competencia intermedia.

## 6.3. Calidad

87. Informe País.

### Medias de desempeño y distribución de los estudiantes según nivel de desempeño en la escala global de matemáticas. Países y Estados Mexicanos 2003

|                 | Media | Competencia<br>Insuficiente<br>(Niveles 0 y 1) | Competencia<br>Intermedia<br>(Niveles 2 al 4) | Competencia<br>elevada<br>(Niveles 5 y 6) | Lugar |
|-----------------|-------|------------------------------------------------|-----------------------------------------------|-------------------------------------------|-------|
| Promedio OCDE   | 500   | 21.4                                           | 63.9                                          | 14.7                                      |       |
| Hong Kong-China | 550   | 10.4                                           | 58.9                                          | 30.7                                      | 1/40  |
| México          | 385   | 65.9                                           | 33.7                                          | 0.4                                       | 37/40 |
| Brasil          | 356   | 75.2                                           | 23.6                                          | 1.2                                       | 50/40 |
| Colima          | 443   | 36.1                                           | 63.7                                          | 0.2                                       | 1/32  |
| Guerrero        | 351   | 78.7                                           | 21.2                                          | 0.2                                       | 30/32 |
| Tabasco         | 335   | 86.4                                           | 13.4                                          | 0.1                                       | 31/32 |
| Oaxaca          | 329   | 85.2                                           | 14.7                                          | 0.2                                       | 32/32 |
| Telesecundarias | 304   | 94.4                                           | 5.4                                           | 0                                         |       |

Fuente: PISA 2003

En el caso de la escala global de lectura, México ocupa el penúltimo lugar con la mitad de sus adolescentes con competencia insuficiente. Esto se traduce a que la mitad de los niños y niñas mexicanas, que egresan del ciclo básico obligatorio de nuestro país sólo son capaces, en el mejor de los casos de realizar las tareas de lectura más elementales, como es ubicar un fragmento de información, en los hechos, algunos son analfabetas funcionales. Las desigualdades referidas en el campo matemático, se repiten en esta habilidad, fundamental no nada más para el acceso a información, sino que para la ejecución de procesos de comprensión, síntesis y análisis, entre otros.

### Medias de desempeño y distribución de los estudiantes según nivel de desempeño en la escala global de lectura. Países y Estados Mexicanos 2003

|                | Media | Competencia<br>Insuficiente<br>(Niveles 0 y 1) | Competencia<br>Intermedia<br>(Niveles 2 al 4) | Competencia<br>elevada<br>(Niveles 5 y 6) | Lugar |
|----------------|-------|------------------------------------------------|-----------------------------------------------|-------------------------------------------|-------|
| Promedio OCDE  | 494   | 19                                             | 51.4                                          | 29.5                                      |       |
| Finlandia      | 543   | 5.7                                            | 46.2                                          | 48.1                                      | 1/40  |
| México         | 400   | 52                                             | 43.2                                          | 4.8                                       | 38/40 |
| Túnez          | 375   | 62.7                                           | 34.6                                          | 2.7                                       | 40/40 |
| Colima         | 461   | 24.6                                           | 63.6                                          | 11.8                                      | 1/32  |
| Guerrero       | 362   | 66.5                                           | 32.1                                          | 1.4                                       | 30/32 |
| Tabasco        | 346   | 75.5                                           | 23.1                                          | 1.4                                       | 31/32 |
| Oaxaca         | 343   | 75.5                                           | 22.2                                          | 2.3                                       | 32/32 |
| Telesecundaria | 306   | 89.4                                           | 10.5                                          | 0                                         |       |

Fuente: PISA 2003

Lo anterior concuerda con los resultados de las pruebas de rendimiento en comprensión lectora y matemáticas, realizada por el Instituto de Evaluación Educativa en México (IEE) en el ciclo escolar 2003-2004, a niños y niñas que finalizaban su último año de educación primaria. Nuevamente los puntajes promedio<sup>88</sup>, muestran serias deficiencias en los dos ámbitos y la inequidad y sus consecuencias traducidas en falta de oportunidades, a la que destinamos a los grupos vulnerables de nuestro país, ya que es en las opciones comunitarias e indígenas donde se presentan los menores puntajes y son precisamente los y las indígenas chiapanecas las que presentan los resultados más bajos de todo el país.

**Puntajes Promedio en lectura y matemáticas por modalidad y entidades seleccionadas. Alumnos (as) Sexto de Primaria.**

| Modalidad                  | Comprensión Lectora | Matemáticas |
|----------------------------|---------------------|-------------|
| Nacional                   | 488.49              | 417.98      |
| Urbanas Privadas           | 567.99              | 474.68      |
| Urbanas Públicas           | 497.33              | 425.01      |
| Rurales Públicas           | 462.33              | 399.60      |
| Cursos Comunitarios        | 450.59              | 385.79      |
| Educación Indígena         | 424.85              | 360.07      |
| Educación Indígena Chiapas | 394.24              | 324.89      |
| Chiapas                    | 454.50              | 390.98      |
| Guerrero                   | 460.91              | 397.09      |
| Michoacán                  | 464.46              | 402.78      |
| Oaxaca                     | 468.48              | 399.62      |
| Tabasco                    | 467.65              | 397.51      |

Fuente: Bases de Datos INEE (2004)

En materia de calidad, la actual administración enfocó sus esfuerzos en el Programa Escuelas de Calidad (PEC), que asumió como objetivo estratégico elevar la calidad de los procesos y logros educativos en las escuelas de educación básica, a partir de un modelo de autogestión, basado entre otros en el trabajo en equipo, prácticas docentes flexibles acordes a la diversidad de los educandos, planeación participativa, evaluación para la mejora continua y participación social responsable.

Los resultados de los indicadores educativos y las pruebas aplicadas por la SEP correspondientes a las escuelas inscritas en el Programa Escuelas de Calidad, muestran que no se cumplió con el propósito de elevar el aprovechamiento escolar y la dependencia no contó con el sistema de evaluación para medir los resultados de la gestión y el desempeño escolar. Por lo que no es posible evaluar en qué medida se consolidó el modelo de autogestión educativa<sup>89</sup>.

88. Los resultados de las pruebas se presentan mediante los puntajes obtenidos por los alumnos, calculados en una escala basada en el modelo Rasch a partir del número de aciertos y errores (Teoría de Respuesta al Ítem). A partir de los cálculos estadísticos realizados la media teórica es de 500 puntos, con una desviación estándar de cien, lo cual implica que los valores extremos que se pueden alcanzar oscilan entre un mínimo de 200 puntos y un máximo de 800.

89. Resultados de la Auditoría de la Cuenta Pública 2003.

En este aspecto, no nada más es preocupante la oferta educativa en México no brinde a los niños y niñas de la posibilidad de encontrar en la escuela una educación pertinente, formativa en valores y proveedora de habilidades que contribuyan a su desarrollo personal, y al social y económico de la comunidad. Sino también que la administración actual, no asuma compromisos para superar la crisis educativa que hoy enfrenta el país.

Por ejemplo, es aberrante que en el Tercer Informe al Comité, el Estado mexicano, al reconocer que "en términos de educación con calidad queda mucho por hacer", presente los resultados de la oferta educativa de una organización social que atiende a 200 alumnos<sup>90</sup>. Sin cuestionar la importancia de socializar las experiencias exitosas, y en especial las generadas desde la sociedad civil, la problemática de la calidad educativa y los mecanismos para superarla no se limitan a un listado de lugares comunes<sup>91</sup>, como los señalados por la referida organización, y presentados en un Informe País, de seguimiento a un tratado internacional de la relevancia de la Convención de los Derechos del Niño.

Otro indicador sobre la preocupante posición del gobierno mexicano en esta materia, es el hecho de que a partir del 2002, excluye del componente educativo del Programa Oportunidades el compromiso de apoyar el aprovechamiento escolar<sup>92</sup>.

#### 4 Gasto Educativo

El gasto educativo nacional, como proporción del PIB, ha crecido continua, aunque en pequeñas proporciones entre 1997 y 2003. Representando para, el 2003 6.9 puntos porcentuales del PIB.

Aunque el gasto educativo nacional (público más privado) se esté aproximando al parámetro recomendado en 1979, aún estamos muy lejos de la meta establecida por la Ley General de Educación, según la cual sólo el gasto público debe alcanzar en 2006 una proporción equivalente a 8 por ciento del PIB de ese año.

| Indicador                   | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|-----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| PIB destinado educación     | 5.8  | 6    | 6.1  | 6.2  | 6.6  | 6.8  | 6.9  |
| % Gasto público a educación | 4.77 | 4.84 | 4.92 | 4.95 | 5.28 | 5.41 | 5.54 |
| % Gasto privado             | 1.02 | 1.11 | 1.18 | 1.20 | 1.25 | 1.40 | 1.43 |

90. Asociación Christel House de México.

91. "Hay una mayor cobertura en educación y que ésta es equitativa; sin embargo, hablar de "calidad" en educación es todavía arriesgado pues la SEP no permite índices de reprobación y es por ello que notan en los niños, niñas y adolescentes una preparación carente de calidad puesto que su educación es mecánica sin lograr que los niños cuenten con un aprendizaje significativo.... para que exista una verdadera educación de calidad se necesita: mejor infraestructura; docentes calificados y actualizados de forma permanente; mayor tiempo de atención; uso de la didáctica en aula; y planeación estratégica" Christel House de México, citada en el Tercer Informe Periódico de México al Comité de los Derechos del Niño. Relativo a la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño.

92. Reglas de Operación del Programa Oportunidades 2002 al 2005.

De acuerdo con la Ley General de Educación, el Estado debe destinar para el año 2006 al menos 8% del Producto Interno Bruto al gasto la educación pública y los servicios educativos. Llevar el gasto público a una proporción de 8% para ese año significa incrementar casi 50% el volumen actual de recursos públicos dedicados a educación, a más de 560 mil millones, con un crecimiento anual promedio del PIB de 3%. La reforma regirá el presupuesto de 2004, lo que implica que en cada uno de los años restantes deberá agregarse al gasto educativo el equivalente a un punto porcentual del PIB.

Sin embargo la posibilidad de incrementar el gasto educativo dependerá, principalmente de la que los ingresos por petróleo, y contratación de deuda, adicional a la mejora de ingresos familiares, que permita incrementar el gasto privado, a través de la adquisición de servicios vinculados a la educación. De no cumplirse lo anterior, la meta sería alcanzable hasta el 2009.

## Mirada a la acción



- \* Revisar y replantear las estrategias de atención a grupos vulnerables.
- \* Asegurar los recursos para alcanzar 8% del PIB a la educación, pero sobre todo revisar la forma en qué se está invirtiendo.
- \* Replantear el esquema de obligatoriedad de Preescolar.
- \* Es necesario que el Estado mexicano se comprometa a garantizar el derecho a la educación de todos los niños y niñas de México, que si bien tiene como presupuesto inicial la cobertura, no puede lograrse sin incorporar el derecho a aprender, a través de una transformación profunda del sistema educativo, que involucre y comprometa al magisterio, a los académicos y a la sociedad en su conjunto en la mejoría de la calidad educativa.

## 6.4 Descanso, Esparcimiento y Cultura



### Mirada de atención

- \* La infraestructura y los recursos para garantizar este derecho es insuficiente.
- \* Existen pocos programas que tengan como población objetivo exclusivamente a la infantil.
- \* México está ubicado entre los últimos países con menor consumo cultural a nivel mundial.

La Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes establece, que tienen derecho al descanso y al juego, y al disfrute de manifestaciones y actividades culturales y artísticas. Sin embargo estamos lejos de poder ofrecer a la infancia mexicana, el disfrute de este derecho, fundamental para su desarrollo y crecimiento.

### Cultura

El gobierno mexicano concentra su oferta en lo que denomina el Subsector Cultura del Sector Educativo<sup>93</sup>. De 1998 al 2003, la inversión anual en este rubro, casi se duplicó, pasando de \$3,154 a \$6,175 millones de pesos. Sin embargo únicamente el 15% de estos recursos, tienen como destinatario principal, aunque no exclusivo, a los niños, niñas y adolescentes: Fomento al Libro y la Lectura y Vinculación Cultural y Ciudadanización.

#### Recursos Financieros para el Desarrollo de la Cultura

| Año                                                                                                               | 1998    | 2003    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|---------|
| Total (Millones Pesos)                                                                                            | 3,153.8 | 6,175.8 |
| Investigación y conservación del patrimonio cultural y educación e investigación en el campo artístico y cultural | 1,541.8 | 2,498.7 |
| Difusión cultural y medios audiovisuales                                                                          | 925.6   | 2,226.5 |
| Estímulo a la creación artística                                                                                  | 207.6   | 381.0   |
| Fomento libro y lectura                                                                                           | 285.1   | 727.5   |
| Culturas populares e indígenas                                                                                    | 74.4    | 113.7   |
| Vinculación cultural y ciudadanización                                                                            | 107.5   | 194.5   |
| Cooperación internacional y patrimonio turístico                                                                  | 11.8    | 33.9    |

Fuente: Secretaría Educación Pública y CONACULTA. IV Informe de Gobierno

A pesar de que existen estrategias gubernamentales como "La cultura en tus manos"<sup>94</sup>, el análisis de los resultados de la Encuesta Nacional de Prácticas y Consumo Culturales (ENPCC)<sup>95</sup>, indican que los niveles más bajos de prácticas y consumo cultural se dan en los municipios de menos de 100 mil habitantes, donde la falta de infraestructura cultural condiciona la participación en este tipo de actividades.

93. Integrado por el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CONACULTA), el Instituto Mexicano de Cinematografía (IMCINE), Radio Educación, Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA), Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), Radio Educación, el Fondo de Cultura Económica y el Canal 22.

94. Articula iniciativas como Alas y raíces a los niños, el Programa de Cultura para Jóvenes, el Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias, los fondos estatales para la cultura y las artes, los fondos para el desarrollo cultural municipal, los programas de desarrollo cultural regional y el Programa de Atención a Públicos Específicos.

95. Consulta Mitofsky/CONACULTA. 2005

No sorprende en este contexto que solamente el 11% de los adolescentes de entre 15 y 17 años refiere dentro de sus principales actividades fuera de casa, la asistencia a conciertos o presentaciones de teatro, danza o exposiciones. Y que únicamente el 10% señala como práctica frecuente la danza, el 17% la pintura y el 24% la música.

**Practica frecuente de Actividades Artísticas**

| Escribir | Cantar | Baile de salón | Tocar un instrumento | Fotografía Video | Pintar | Danza Ballet |
|----------|--------|----------------|----------------------|------------------|--------|--------------|
| 47.1     | 35.2   | 26.1           | 23.7                 | 15.4             | 16.6   | 10.1         |

Fuente: Encuesta Nacional de Prácticas y Consumos Culturales 2005

Según esta misma fuente, el 54% de los jóvenes, prefiere utilizar su tiempo libre fuera de casa en reuniones con amigos o familiares y el 97% refiere que ve la televisión; y de estos casi la mitad (49%), le dedica de dos a cuatro horas diarias a esta actividad y el 27% más de cuatro horas.

\* Por su parte la oferta de espacios bibliotecarios pasó de 10,382 en 1998 a 11,952 en el 2003.

**Bibliotecas**

| Año  | Total  | Publicas | Especializadas | Escolares |
|------|--------|----------|----------------|-----------|
| 1998 | 10,382 | 5,737    | 177            | 4,468     |
| 2003 | 11,952 | 6,610    | 224            | 5,118     |

Fuente: Secretaría Educación Pública y CONACULTA. IV Informe de Gobierno

\* A pesar de que la actual administración federal, puso en marcha un programa de gran alcance de fomento a la lectura, denominado "México País de Lectores". Los datos indican que en este rubro, los esfuerzos deben incrementarse, ya que si bien, entre 2000 y 2003 se pusieron en operación 474 bibliotecas públicas, el índice de número de habitantes por biblioteca, no se ha mejorado, ya de 15,937 en el 2000, paso a 15,766 en el 2003. Adicionalmente, existen entidades como Guanajuato y Baja California donde el índice se duplica, alcanzando cifras superiores a 30 mil habitantes por biblioteca.

**Miradas desde la Infancia**

"Me gustaría que hubieran muchos parques como el de Chapultepec, con muchas cosas para aprender, allí hay algunos animales, que hubiera mas Ludoteca y allí uno aprende jugando (esa era en un curso de verano, cerca del Colegio suizo, pero ahora ya no está allí) y que hubiera más películas en el cine para niños, porque la mayoría son para adultos.

Mi escuela ya tiene juegos, pero falta otra cosa... Hay una changuera y una resbaladilla chiquita y un gusanito. Me gusta más ese porque me puedo subir. De la changuera una vez un niño se cayó y se rompió la mano, lo empujaron, lo tuvieron que enyesar. Es que abajo hay piedras peligrosas, se rompe uno la mano. Yo no me subo."

Niño de Sta. Ma. Ahucatlán., Morelos  
Transcripción de Westphalen, I. La Casa del Escuinle. 2005

"En la escuela no se respetan los derechos de los niños como jugar, derecho al respeto y a opinar."

Niños y niñas trabajadores de la col. Morelos , en la Cd. de México. Consulta y transcripción del equipo de Ednica, I.A.P.

# Bibliotecas Públicas

|                     | Bibliotecas |       | Población por biblioteca |        |
|---------------------|-------------|-------|--------------------------|--------|
|                     | 2000        | 2003  | 2000                     | 2003   |
| Aguascalientes      | 52          | 59    | 18,471                   | 17,154 |
| Baja California     | 70          | 83    | 36,980                   | 33,578 |
| Baja California Sur | 35          | 40    | 12,496                   | 11,917 |
| Campeche            | 40          | 53    | 17,735                   | 14,152 |
| Coahuila            | 104         | 120   | 22,819                   | 20,651 |
| Colima              | 47          | 51    | 11,788                   | 11,308 |
| Chiapas             | 313         | 314   | 13,090                   | 12,597 |
| Chihuahua           | 137         | 150   | 22,812                   | 22,088 |
| Distrito Federal    | 377         | 395   | 23,377                   | 22,312 |
| Durango             | 103         | 121   | 14,744                   | 12,752 |
| Guanajuato          | 102         | 122   | 30,082                   | 36,537 |
| Guerrero            | 161         | 184   | 14,140                   | 27,099 |
| Hidalgo             | 225         | 245   | 10,728                   | 13,210 |
| Jalisco             | 213         | 238   | 11,595                   | 9,877  |
| México              | 561         | 608   | 24,031                   | 11,020 |
| Michoacán           | 184         | 207   | 22,495                   | 20,283 |
| Morelos             | 127         | 138   | 12,731                   | 12,164 |
| Nayarit             | 74          | 76    | 13,001                   | 12,952 |
| Nuevo León          | 280         | 283   | 13,958                   | 14,532 |
| Oaxaca              | 396         | 434   | 9,046                    | 8,453  |
| Puebla              | 558         | 571   | 9,379                    | 9,497  |
| Querétaro           | 51          | 58    | 28,518                   | 26,621 |
| Quintana Roo        | 42          | 47    | 21,412                   | 21,588 |
| San Luis Potosí     | 99          | 110   | 23,621                   | 21,697 |
| Sinaloa             | 123         | 144   | 21,476                   | 18,908 |
| Sonora              | 114         | 126   | 20,069                   | 19,126 |
| Tabasco             | 554         | 563   | 3,510                    | 3,590  |
| Tamaulipas          | 96          | 103   | 29,890                   | 29,596 |
| Tlaxcala            | 101         | 120   | 9,772                    | 8,656  |
| Veracruz            | 430         | 465   | 16,662                   | 15,594 |
| Yucatán             | 137         | 144   | 12,330                   | 12,227 |
| Zacatecas           | 203         | 211   | 6,910                    | 6,697  |
| Nacional            | 6,109       | 6,583 | 15,937                   | 15,766 |

Fuente: Secretaría Educación Pública y CONACULTA. IV Informe de Gobierno

En este rubro los resultados de la ENPCC, también nos muestra un escenario desalentador, ya que en el rubro de jóvenes entre 15 y 17 años de edad, el 12% no leyó ningún libro en el año anterior a la entrevista, una proporción similar leyó solamente uno libro y sólo el 6% leyó más de diez. Únicamente el 6.5% señala como actividad frecuente la asistencia a bibliotecas y alrededor del 23% nunca ha ido a una librería. En contraste casi la mitad (49%), destina su tiempo libre en los videojuegos.

México, se enfrenta actualmente a lo que se podría denominar una paradoja cultural, por un lado con rezagos en la oferta y promoción del "consumo cultural tradicional", como es la lectura, en donde, por ejemplo, estamos lejos de alcanzar el 70% de jóvenes lectores frecuentes de España<sup>96</sup>, y por otro lado con los retos y problemáticas que acompañan el "consumo cultural globalizado".

Si bien solamente el 7% de los niños y niñas menores de 18 años en el país cuentan con computadora en su casa y el análisis regional nos muestra que apenas alcanza al 3% en Chiapas, Guerrero y Oaxaca. Es cada vez más creciente, que los niños y niñas sean usuarios de las NTI, a través sobre todo de los denominados cafés Internet y de los centros comunitarios digitales, que el gobierno ha instalado en la República<sup>97</sup>. Es así que no sorprende que el 62% de los adolescentes de entre 15 y 17 años usen computadora y el 49% accedan a Internet (muy por arriba de la media de todas las edades de 30% y 25% respectivamente), según reporta la ENPCC.

### **Población menor a 18 años, con acceso a computadora en el hogar**

| Entidad             | %     |
|---------------------|-------|
| Nacional            | 7.09  |
| Aguascalientes      | 10.17 |
| Baja California     | 13.67 |
| Baja California Sur | 10.56 |
| Campeche            | 4.25  |
| Coahuila            | 9.07  |
| Colima              | 8.36  |
| Chiapas             | 1.9   |
| Chihuahua           | 9.34  |
| Distrito Federal    | 18    |
| Durango             | 5.43  |
| Guanajuato          | 5.33  |
| Guerrero            | 2.1   |
| Hidalgo             | 3.75  |
| Jalisco             | 9.66  |
| México              | 7.89  |
| Michoacán           | 4.17  |
| Morelos             | 6.9   |
| Nayarit             | 4.73  |
| Nuevo León          | 13.51 |
| Oaxaca              | 2.01  |
| Puebla              | 3.87  |
| Querétaro           | 9.44  |
| Quintana Roo        | 7     |
| San Luis Potosí     | 4.96  |
| Sinaloa             | 5.86  |
| Sonora              | 9.83  |
| Tabasco             | 3.81  |
| Tamaulipas          | 7.43  |
| Tlaxcala            | 3.63  |
| Veracruz            | 3.31  |
| Yucatán             | 6.08  |
| Zacatecas           | 4.85  |

96. Encuesta de Hábitos Lectura y Compra de Libros en España. Precisa Reach/Ministerio de Educación, Cultura y Deporte/Federación de Gremios Editores de España. España 2003.

97. 3,200 a través de e-México. Para el 2005 y según el ranqueo de interconectividad que realiza el "Economist" de Gran Bretaña, México ocupa el lugar 36 a nivel mundial, sólo superado por Chile en el lugar 31 en el ámbito de América Latina.

Fuente: XII Censo General de Población y Vivienda 2000. INEGI.

## Actividad Física

Los principales problemas que enfrenta la infancia mexicana con relación al deporte, son los siguientes:

\* El Sistema Educativo no proporciona las herramientas suficientes para que los niños, niñas y jóvenes obtengan los conocimientos básicos para realizar actividades físicas mínimas durante toda su vida<sup>98</sup>. En las primarias sólo se destina el 5% de horas efectivas de deporte y en secundaria se establece que de las 35 horas semanales de estudio, dos sean de educación física.

\* Sólo 1.9 millones de los niños y las niñas que asisten a la escuela (20% del total), realizan actividades físicas suficientes para alcanzar niveles mínimos de desarrollo integral<sup>99</sup>.

\* No se cuenta con los espacios adecuados para que los niños y niñas tengan acceso a la actividad física, la recreación y el deporte, y los pocos existentes están inoperantes o subutilizados<sup>100</sup>.

\* Adicionalmente 4,101,072 niños, niñas y adolescentes de 0 a 19 años de edad, que habitan en tres grandes urbes del país: México Guadalajara y Monterrey, y que representan el 36% de la población total de dichas ciudades<sup>101</sup>, se enfrentan además a un entorno, poco apropiado para despliegues lúdicos. Por un lado esta la poca disponibilidad de espacios verdes, y por el otro la pérdida de las calles y los barrios como espacios públicos de juego y convivencia.

Aunque se carece de información sobre este rubro a nivel nacional, en la Ciudad de México, por ejemplo, el índice de superficie de áreas verdes públicas por habitante es de 5.3 metros cuadrados<sup>102</sup>, lo que repercute no nada mas en su derecho al juego y la recreación, sino también en su salud, si tomamos en cuenta que el parámetro mínimo indicado por la OMS es de 9 metros cuadrados por habitante.

La inseguridad, por su parte ha provocado la disminución del juego en la calle y por lo tanto niños y niñas en estas ciudades, tienen actualmente menor disponibilidad para la expresión lúdica callejera. Adicionalmente, la magnitud de la inseguridad, está mostrando impactos en la percepción que la infancia tiene, por ejemplo, en la Consulta Infantil y Juvenil 2003 (Instituto Federal Electoral), los niños y niñas de entre 10 y 13 años a nivel nacional, señalaron como el tema de mayor interés la pobreza, sin embargo para niños y niñas que habitan en el Distrito Federal el tema prioritario fue la inseguridad.

98. Programa Nacional de Cultura Física y Deporte 2001-2006.

99. Idem.

100. Idem.

101. Sistema Municipal de Bases de datos (SIMBAD), consulta de datos del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000, INEGI.

102. Inventario de Áreas Verdes en el Distrito Federal. Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal 2004.

Aunque existe un buen número de programas federales y locales, para hacer frente a esta situación, los resultados aún son pobres, por ejemplo: el Programa SEDENA-SEP-CONADE, uno de los pocos del nivel federal que tiene como única población específica a niños, niñas y adolescentes, reporta en el 2003, 125,000 beneficiados, menos de la mitad de los reportados en el 2001 (398,000)<sup>103</sup>. Por su parte en la creación de los Centros del Deporte Escolares y Municipales, que es uno de los principales ejes del Programa Nacional de Activación Física, reporta para ese mismo año la atención de 927,845 personas (no exclusivamente menores de 18 años) en 245 Centros. Considerando que el número de municipios en el país es de 2443, estaríamos hablando de una cobertura solamente del 10%; si agregáramos escuelas esta proporción se reduciría aún más. Es indudable que la inversión de 704.5 millones al año, que fueron los ejercidos en la CONADE (Comisión Nacional del Deporte), en el año 2003<sup>104</sup> son insuficientes para asegurar el derecho al deporte de la niñez mexicana. Adicionalmente esta situación tiene un vínculo estrecho con el incremento de obesidad en los niños, niñas y jóvenes mexicanos.

### Tiempo para un Derecho

Aproximadamente 11 horas al día dedican, en promedio, los adolescentes de 12 a 17 años a actividades relacionadas con sus necesidades y cuidados personales, como son dormir, alimentarse y bañarse. El 98%, dispone de tiempo para actividades de esparcimiento entre las que destacan, ver la televisión, convivir con pares y familiares y jugar. Son cerca de 300 mil niños y niñas mexicanos(as) de esas edades, quienes ven negado su derecho al juego y la recreación.

Mientras los niños de entre 12 y 14 años destinan el 17% de su tiempo semanal en actividades recreativas, las niñas ocupan el 16%. En ambos casos la proporción del tiempo disminuye, a 15% de su tiempo semanal, sin diferencias significativas por género, cuando son adolescentes de entre 15 y 17 años.

| Actividades                             | % de participación<br>12-17 años | Distribución porcentual del tiempo |       |              |       |
|-----------------------------------------|----------------------------------|------------------------------------|-------|--------------|-------|
|                                         |                                  | 12 a 14 años                       |       | 15 a 17 años |       |
|                                         |                                  | Niños                              | Niñas | Niños        | Niñas |
| Necesidades y cuidados personales       | 100                              | 49.4                               | 48    | 45.5         | 47.3  |
| Esparcimiento, cultura y convivencia    | 98                               | 17.2                               | 15.3  | 16.2         | 15.5  |
| Trabajo Doméstico                       | 88.5                             | 3.5                                | 9.5   | 4            | 11.8  |
| Cuidado de otros niños y miembros hogar | 36.4                             | 1.4                                | 1.9   | 0.9          | 2     |
| Trabajo Económico                       | 23                               | 2.7                                | 0.9   | 12.3         | 5.1   |
| Educativas                              | 69                               | 22.4                               | 22.2  | 15.9         | 15.4  |
| Otros                                   |                                  | 3.4                                | 2.2   | 5.2          | 2.9   |

Fuente: Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo 2002.

103. IV Informe de Gobierno.

104. Ídem.

Sin duda el tiempo de recreación y esparcimiento, está condicionado al que destinan a otras actividades, como son la vinculadas con su educación y el trabajo. Destaca en este caso el trabajo doméstico, que realizan 11.7 millones de niños y niñas de entre 12 y 17 años de edad (88.5%), existiendo marcadas diferencias por género.

La proporción de niñas es del 94.5%, mientras que de niños es 82.4%, pero el tiempo que le dedican los niños es menos de la mitad de lo que le dedican ellas. Para las niñas, las casi 20 horas y media que le destinan a la semana a estas labores, representan más del 10% de su tiempo; en el caso de los adolescentes, su impacto apenas alcanza el 4%. En el caso de trabajo económico la situación es a la inversa, de cada diez niños que destinan tiempo al mercado laboral, siete son varones y es, a partir de los catorce años, donde se refleja, un incremento importante en tiempo destinado a estas actividades, que se vincula claramente con el descenso en ese corchete de la proporción de tiempo dedicado a actividades educativas.



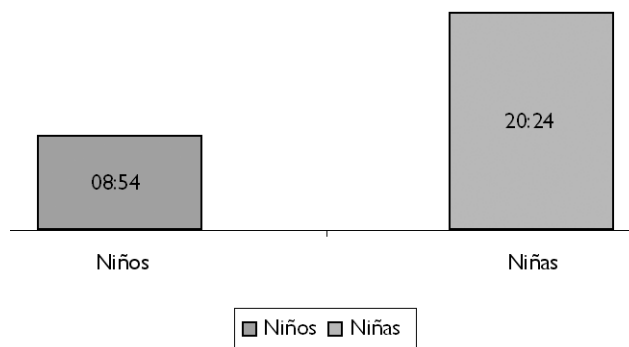
## Mirada a la acción

\* Diagnósticos sistemáticos sobre tiempo y condiciones en que niñas y niños juegan y realizan diversas actividades recreativas, culturales y de esparcimiento.

\* Mayor inversión en infraestructura y servicios de animación y desarrollo de actividades lúdicas, recreativas y culturales.

Necesidad de ampliación de Programas específicos que promuevan el desarrollo físico y cultural de niñas y niños, especialmente en aquellas zonas en donde se padece especial discriminación.

### Trabajo Doméstico



Fuente: Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo 2002

## **7. Medidas especiales de Protección**

## 7.1 Infancia en conflicto con la ley

### Recomendaciones del Comité

*Teniendo en cuenta los artículos 37, 40 y 39 y otras normas pertinentes a este respecto, como las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing), las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de RIAD) y las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, el Comité recomienda que el Estado Parte:*

- a) Aplique efectivamente un sistema de justicia de menores conforme con la Convención y con otras normas internacionales conexas.
- b) Garantice el mejoramiento de las condiciones de los niños que viven en cárceles y centros de detención.
- c) Cree centros para la rehabilitación de los niños que viven en conflicto con la justicia.
- d) Prohíba el empleo de la violencia por los agentes de orden público.
- e) Se cerciore de que la privación de libertad se utiliza sólo como último recurso.
- f) Garantice el rápido acceso a la justicia de los niños en detención preventiva.
- g) Conciba soluciones distintas de la privación de libertad.
- h) Refuerce los programas de formación en las normas internacionales pertinentes para jueces, profesionales y el personal que trabaja en la justicia de menores.

Además, el Comité sugiere que el Estado Parte estudie la posibilidad de buscar asistencia técnica de, entre otros, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Centro de Prevención del Delito Internacional, el UNICEF y la Red Internacional de Justicia de Menores por conducto del Grupo de Coordinación sobre Justicia de Menores.

## Miradas a la infancia

### Para infantes, justicia sin derechos

Víctimas de la contradicción jurídica que les atribuye responsabilidad legal pero no les reconoce el derecho al debido proceso, los menores infractores sufren de manera cotidiana la violación a sus derechos humanos como resultado de una legislación rebasada, que los ha excluido del conjunto de la sociedad. Con apenas 15 años, Ana estuvo tres meses sujeta a detención bajo el cargo de homicidio.

Había dado a luz en el baño de su casa, donde nadie sabía que estaba embarazada, y el bebé nació muerto. La deducción de las autoridades fue que ella había provocado la muerte del bebé y la internaron en el Centro de Diagnóstico Femenil de Menores para iniciar las investigaciones. El día de su llegada, poco después del parto, comenzó a sentir dolores y las autoridades del centro le negaron la atención médica.

"Sufrí un dolor bastante agudo y no me quisieron atender. ¿Por qué? Porque yo estaba fichada como asesina. Entonces, por ahí escuché que era lo que me merecía, que si estaba sufriendo era por algo y que así como sufrí la persona que ahora no vive, lo tenía que sufrir yo", relata.

El personal del centro accedió a llevarla al hospital, donde mantuvo el estatus de detenida, y sólo recuperó su libertad por la intervención de una organización civil, luego de un proceso de apelación que tomó tres meses y en el que se le asignó un defensor de oficio carente de capacidad para llevar su caso.

Como Ana, un sinnúmero de niños mexicanos son detenidos, reclusos en centros de internamiento y sujetos a un procedimiento bajo la etiqueta de "infractores", término que supuestamente los diferencia de los adultos que cometen algún delito. Y en efecto los distingue, pero en su perjuicio, en detrimento de sus derechos fundamentales.

Nota periodística de González, M. Para infantes, justicia sin derechos "en CIMAC Noticias. 8 de agosto de 2005. México <http://www.cimacnoticias.com/noticias/05ago/s05080901.html>

De acuerdo al Registro Nacional de Menores Infractores de la Secretaría de Seguridad Pública, el número de casos de personas menores de edad puestos a disposición en instituciones con función jurisdiccional ha sufrido un incremento al pasar de 40,251 personas en 1999 a 48,021 en 2002.

El reporte "Con un pie de cada lado"<sup>105</sup>, elaborado por la Red de los Derechos de la Infancia en México resalta, basado en los datos anteriores, que todos los estados de la Frontera Norte del país, con excepción de Coahuila, concentran el mayor número de personas menores de 18 años detenidas, ubicándolos dentro de los primeros 8 lugares a nivel nacional.

Dicho informe destaca que la criminalización de problemas migratorios que vive esta población y un contexto de enorme inseguridad social, que afecta en particular a las personas más jóvenes puede ser síntoma de un problema que rebasa el ámbito penal, no sólo en la región de la frontera norte, sino en todo el país. Los Centros de Detención podrían estar siendo destino de adolescentes migrantes y deportados. Considerando que las estimaciones derivadas de las Encuestas de Migración de la Frontera Norte (EMIF) reportan a más de 40,000 adolescentes entre 15 a 19 años que "intentan cruzar la frontera" cada año.

Entre los 16 a 19 años de edad, si vive en la frontera una especial discriminación, como lo muestra el hecho de que el 12% de las personas en este rango de edad, no estudia ni trabaja, lo que supera el promedio nacional de 10.7%. Esta situación se agrava en algunos municipios fronterizos, como Manuel Benavides, Chihuahua (34.8% de jóvenes).

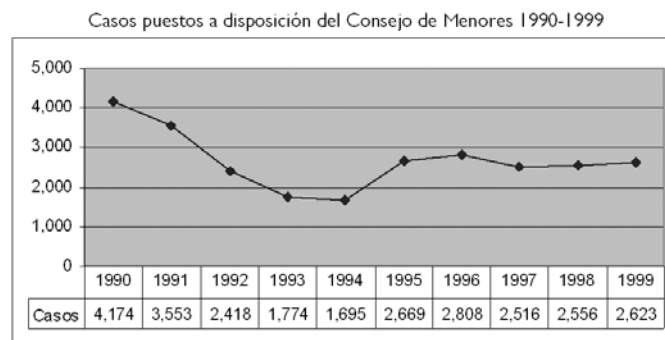
El Estado de México y el D.F. son los otros dos lugares en donde ocurre el número más alto de detenciones de adolescentes en Consejos de Menores, lo cual puede explicarse en términos de su densidad poblacional, pero resulta grave que por ejemplo en el D.F. ya que la población de 15 a 25 años de edad vive en condiciones de alta discriminación:

- \* El 65.6% del total de jóvenes no asiste a la escuela.
- \* Sólo el 51.6% de los jóvenes se encuentra por encima de la instrucción básica.
- \* Únicamente 33.4% de los jóvenes tiene instrucción media superior completa o incompleta.
- \* El 11.9 % del total de estos jóvenes no estudia ni trabaja.
- \* El 63.1% del total de esta población se concentra en unidades territoriales clasificadas como de media, alta y muy alta marginación.

## Mirada de atención

- \* Prevalecen en prácticamente todas las entidades de la República sistemas que violan las normas y disposiciones de la CDN y graves atentados contra los derechos de la infancia.
- \* Hay una tendencia permanente para endurecer las medidas exclusivamente punitivas relacionadas con justicia juvenil, principalmente la referida a la reducción de la edad penal.
- \* Los hijos e hijas de las madres reclusas sufren diversas violaciones a sus derechos.

No obstante el incremento en el número de detenciones a personas menores de edad en los últimos años, no existen evidencias contundentes que muestren un aumento en los índices de delincuencia juvenil, por el contrario, todo parece indicar que "la delincuencia juvenil no ha aumentado en los últimos diez años, de hecho, en este periodo ha disminuido. Los datos muestran que la participación de menores de edad en actividades delictivas representa tan sólo el 2% del total de denuncias registradas. Es decir, la delincuencia juvenil no es un problema estadísticamente relevante para la seguridad pública en México"<sup>106</sup>.



Fuente: INEGI. Anuario Estadístico, Estados Unidos Mexicanos, Edición 2000. Tomado de *El Riesgo de Ser Joven*

Adicionalmente el tratamiento, que se brinda en los 32 estados de la República, a niños, niñas y adolescentes detenidos no está plenamente apegado a las normas y principios de la Convención de los Derechos del Niño y a otros Tratados relativos a la materia suscritos por México, pues no se basan en un modelo de protección integral, sino en un modelo basado en la doctrina tutelar.

El análisis comparativo de las normas estatales sobre justicia penal en México y las normas Internacionales elaborado por el Instituto Nacional de la mujeres (INMUJER) y UNICEF, muestra la prevalencia del modelo de "menores en situación irregular" en todas las leyes estatales (incluyendo la del Distrito Federal).

De los 21 indicadores negativos, solamente en seis algunas leyes estatales, incorporan medidas especiales y para evitar situaciones irregulares, por lo que se puede establecer que el marco legal en todo el país presenta serias deficiencias, y que por lo tanto de los derechos de los niños, en particular, así como los derechos humanos en general, son vulnerados.

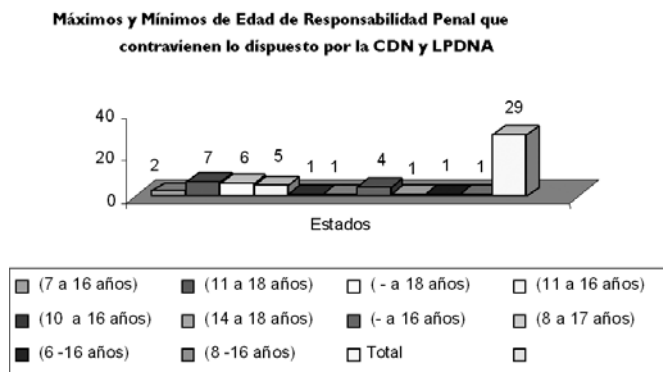
106. ARROYO JUÁREZ, MARIO. Elementos para el análisis del "toque de queda" establecido en Tecate, Baja California. Mimeo 2002, Citado en RED POR LOS DERECHOS DE LA INFANCIA EN MÉXICO et CDHDF. Legislación, políticas públicas y situación de los Derechos Humanos de la Infancia en el Distrito Federal. México. 2003.

**Leyes Tutelares de los Estados de la Republica Mexicana**

Cantidad de Estados

|                                                                                                                                                                     |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| La ley no contempla en su texto a las niñas tanto como a los niños, carece de equidad y perspectiva de genero                                                       | 32 |
| No se cuenta con atención medica especializada para niñas ( ginecología)                                                                                            | 32 |
| No se estipula que el personal de los centros de reclusión debe ser femenino en caso de las niñas y adolescentes                                                    | 32 |
| No se previene en la ley que las hijas e hijos de madres adolescentes guarden contacto con ellas, en la habitación de espacios idóneos para ello                    | 32 |
| El sistema y la ley no cuenta con recursos y mecanismos para denunciarlas discriminaciones de género de autoridades tutelares o funcionarios                        | 32 |
| La sanción no esta vinculada con la responsabilidad - ni es educacional y resarcidora del daño causado- del acto de la niña o niño, dada su imputabilidad           | 32 |
| Confusión de problemas sociales y económicos con contravenciones de la ley penal (se les da el mismo estatus)                                                       | 32 |
| Naturaleza administrativa de las autoridades tutelares (no son jueces los que dirimen los conflictos)                                                               | 32 |
| Trato desigual a niñas y niños de clases sociales bajas respecto de los pertenecientes a clases privadas                                                            | 32 |
| Patologización de problemas de niñas y niños en conflicto con la ley penal, se da mas peso al informe médico que al acto realizado                                  | 32 |
| Medidas representativas (privación de la libertad) aplicadas con animo de proteger a la niñez                                                                       | 32 |
| Falta de reconocimiento de derechos y garantías, aun incluidos e constitución y tratados internacionales                                                            | 32 |
| Utilización de eufemismos en el texto de la ley (ejem: internamiento en lugar de pena privativa de la libertad)                                                     | 32 |
| Aplicación o evocación de las leyes penales para adultos en asuntos de niñas y niños                                                                                | 32 |
| Indeterminación de la duración de las sanciones, particularmente de la pena privada de la libertad                                                                  | 32 |
| Juzgamiento de la persona por sus características particulares y no juzgamiento del acto cometido                                                                   | 32 |
| Dificultad para acceder a expedientes y actuaciones, o situaciones que no permitan trazar una defensa adecuada (ejem: que el defensor sea parte del órgano tutelar) | 31 |
| Ignorancia del vinculo jurídico con el material de niñas y niños (aunque parezca que un infante esta abandonado, tiene progenitores)                                | 29 |
| Facultades omnímodas y discrecionales de la autoridad tutelar, que decide bajo su criterio y sin limite expreso de la ley)                                          | 27 |
| Confusión de delitos (robo) con faltas administrativas (grafitar paredes) dándoles el mismo trato                                                                   | 23 |
| Niñas, niños y adolescentes no pueden ejercer su derecho a participar en los juicios que les afectan                                                                | 18 |
| No existe una lista de sanciones para los actos que constituyen delito                                                                                              | 11 |

En particular, sólo tres leyes cumplen con los criterios de establecer la edad mínima para aplicar sanciones apegados a la Convención, es decir, los 12 años de edad, y una edad máxima para determinar falta de responsabilidad penal a los 18 años, en concordancia con la CDN, lo que hace que en esta materia 29 leyes estatales violen las disposiciones internacionales.



Fuente: Elaboración Propia en base a datos de UNICEF (2002)

Por otro lado, el informe de la CNDH de 2003<sup>107</sup>, muestra severos problemas dentro de los 54 Centros de Menores de la República Mexicana:

\* En 19 Centros existen pésimas condiciones generales, principalmente en las áreas de dormitorios: falta de mantenimiento preventivo y correctivo en paredes, techos, puertas, ventanas, pisos, así como en instalaciones sanitarias, hidráulicas y eléctricas.

\* En 4 Centros varios niños duermen en el piso, sobre colchonetas, debido a que no hay suficientes camas.

\* 8 Centros fueron construidos con iguales características que los centros de reclusión para adultos, ya que en lugar de dormitorios, los niños son ubicados en celdas con rejas o puertas metálicas; en un Centro en Nuevo León Nuevo León, las estancias donde duermen las personas menores de edad, en lugar de paredes tienen mallas metálicas que semejan jaulas para animales.

\* En 4 Centros se reportaron golpes y maltratos.

\* 16 Centros se presentan problemas de falta clasificación y separación pues que todos las personas menores de edad conviven permanentemente, sin importar edad, infracción cometida o características personales o no existen las características

107. CNDH. Informe Especial sobre la situación de los Derechos Humanos de los Internos en los Centros de Menores de la República Mexicana. México, Distrito Federal, a 8 de julio de 2003. Documento disponible en: [www.cndh.org.mx](http://www.cndh.org.mx)

físicas apropiadas para separar a quiénes se encuentran en proceso de quiénes se encuentran en tratamiento; en el estado de Veracruz se encontraron a dos niños de 7 años de edad, uno de ellos acusado de allanamiento de morada y el otro de robo, conviviendo con adolescentes cuyas edades eran alrededor de los 18 años.

\* En 9 Centros falta motivación para que las personas menores de edad participen en las actividades educativas.

\* En 8 Centros las personas menores de edad tanto varones como mujeres permanecían inactivos debido a la falta de personal técnico, de talleres y herramientas o del material necesario para el funcionamiento de los mismos.

\* En 27 entidades de la República existe solamente un centro de menores, generalmente ubicado en la ciudad capital, y en algunos casos a cientos de kilómetros de distancia de otras ciudades y comunidades de la entidad federativa, lo cual, aunado a la falta de recursos económicos de los familiares, dificulta en gran medida que éstos acudan a visitar a sus hijos y que participen en las terapias y pláticas organizadas por el personal técnico. La centralización de los establecimientos provoca que la medida de tratamiento que se aplica con mayor frecuencia sea la de internamiento.

\* En 15 Centros se viola el derecho a la protección de la salud de la infancia ya sea por carecer de servicio médico, por escasez de medicamentos o material de curación o falta de expedientes clínicos. En 24 Centros, además, no existe un especialista adscrito para tratamiento psiquiátrico y los medicamentos para esta clase de tratamientos deben ser proporcionados por los familiares al no existir presupuesto público para ello. Adicionalmente en 6 Centros se detectó insalubridad.

\* En 16 Centros se viola el derecho a la seguridad jurídica al no existir un reglamento interno, debidamente aprobado, que norme las actividades que tienen que ver con la organización y funcionamiento de los mismos, entre ellas, las relacionadas con la aplicación de correctivos cuando las personas menores de edad realizan conductas contrarias a la disciplina.

\* 17 Centros del país fueron construidos para alojar a población masculina, por lo que no tienen áreas adecuadas para las niñas, quienes generalmente ocupan espacios insuficientes para el desarrollo normal de sus actividades, y comparten durante el día las áreas que ocupan los niños en horarios restringidos, debido a que la población masculina es muy superior en número, con esto se viola el derecho a la igualdad.



## Mirada a la acción

\* El fortalecimiento de la legislación federal y estatal de protección de los derechos de la infancia para que tengan la capacidad de afectar a la legislación relacionada con la justicia juvenil desde el espíritu de la CDN.

\* El Estado debe emprender medidas para la prevención de las situaciones de riesgo en niños, adolescentes y jóvenes, a través de múltiples programas preventivos que garanticen la disminución de conductas de conflicto social y apoyo técnico y financiero a las iniciativas de la sociedad civil organizada que trabajan en la prevención y atención de este fenómeno.

\* Apremiar al Estado mexicano, a que instrumente las medidas administrativas, legales y políticas necesarias para que cada uno de las entidades federativas cuenten con un sistema de administración de justicia de personas menores de edad acorde con las Normas y Tratados Internacionales.

\* Implementar un programa nacional interinstitucional de atención integral de las mujeres reclusas y a sus hijos, tanto a las que permanecen en los centros como a aquellas que viven en el exterior.

\* Reglamentar la Ley para la Protección de los derechos de Niñas, Niños y Adolescentes con el fin de asegurar su cumplimiento, incluyendo la situación de las y los niños que se encuentran en reclusión.

El 1 de abril de 2005, el Senado de la República ha dado un paso importante en esta materia la reformar el Artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para crear lo que el decreto aprobado denomina un "Sistema nacional de justicia penal para adolescentes". Las leyes mexicanas requieren que este tipo de reformas a la Constitución para ser vigentes sean aprobadas también por la Cámara de Diputados y por al menos la mitad de los Congresos estatales.

El Congreso de la Unión aprobó dicha reforma el 23 de Junio del mismo año. Cuando se cerraba la edición de este documento, se tenía información de que 10 Congresos locales ya habían aprobado esta reforma, por lo que se espera que este sistema pueda ser creado. La reforma es la siguiente:

### Artículo 18

*La Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce esta Constitución para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos. Las personas menores de doce años que hayan realizado una conducta prevista como delito en la ley, sólo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social.*

*La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente.*

*Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. En todos los procedimientos seguidos a los adolescentes se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia entre las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales a la conducta realizada y tendrán como fin la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades.*

*El internamiento se utilizará sólo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión de conductas antisociales calificadas como graves.*

Este es un paso importante, que acerca la justicia mexicana en materia de infancia en conflicto con la ley a las normas internacionales, sin embargo, quedan pasos aún tortuosos, como es el hecho de que cada entidad de la República adecue las leyes locales en esta materia y, posteriormente genere la infraestructura necesaria para cumplirla. Ello significa la necesidad de trabajar para que los gobiernos locales que consideran imputables penalmente a personas menores de 18 años se apeguen a este artículo. También faltará que se generen los programas apropiados para atender a las disposiciones estipuladas en la ley.

## **Mirada a la infancia**

### **Sin deberla ni temerla: Hijos e hijas de madres reclusas**

Un estudio publicado por el INMUJERES y UNICEF (Niños y niñas invisibles. Hijos e hijas de mujeres reclusas), señala que para el primer semestre del 2001 existían 19,773 niñas y niños, hijos e hijas de mujeres reclusas.

Ocho de cada diez mujeres internas en los penales mexicanos son madres y los mecanismos de reclusión no cumplen con el derecho internacional, como es el caso de la Convención sobre todas las formas de Discriminación contra la Mujer que garantiza el derecho a ser madre y que supone que ninguna sentencia condenatoria penal puede vulnerarlo al privarle de su libertad. Sumado a lo anterior, los hijos e hijas de las reclusas no tienen garantizados los siguientes derechos: a convivencia familiares, a la lactancia materna, a recibir cuidados de ambos progenitores, a conocer su identidad, a su integridad física y psíquica, a tener condiciones necesarias para su adecuado desarrollo, a la educación y a la salud.

Producto de lo anterior el 28% de niños y niñas en estas instituciones ha padecido infecciones respiratorias y el 12% infecciones intestinales, debido a las condiciones de las habitaciones donde duermen y a la falta de higiene en la preparación de los alimentos. Unicamente en el Distrito Federal se preparan alimentos especiales para la población infantil que vive en los Centros y existe un dormitorio especial para los(as) hijos(as) de las reclusas.

Las madres expresan que el servicio médico es de regular calidad y padecen la falta de medicamentos que ellas tienen que adquirir, no cuentan con médicos especialistas y cuando es necesario trasladar a los niños al hospital frecuentemente se realiza en el transporte dedicado al cuidado de las internas adultas. Por otro lado los servicios sanitarios son utilizados indistintamente por mujeres, niños y niñas.

En promedio niños y niñas que viven en los centros de reclusión con sus madres salen una vez al mes y son pocos o inexistentes los espacios y servicios para su recreación. Sólo en el Distrito Federal existe una construcción especial destinada al lugar donde duermen los niños. Parte del problema, se destaca en el informe es que en México no existen instituciones penitenciarias exclusivamente para las mujeres, con excepción de unos cuantos centros y que en poco menos de la mitad de los 446 centros penitenciarios existe una pequeña sección que alberga población femenina, aspecto que afecta en particular a hijos e hijas. Por ello, los problemas detectados, de acuerdo al citado informe, se recrudecen en los penales mixtos ya que para el área femenil se destina uno de los dormitorios o espacios con los servicios mínimos, cuyas dimensiones exacerban el encierro también para hijos e hijas de las internas que la acompañan en su condena.

La falta de instituciones y programas adecuados para madres reclusas con hijos o hijas provoca que estos pierdan tanto al padre como a la madre ya que cuando la madre va a prisión, los niños no suelen quedar bajo el cuidado del padre por lo que suelen repartirse a los niños entre los familiares o enviarlos a una o varias instituciones. Dicha situación ha provocado como realidad ineludible que niñas y niños permanezcan con la madre en prisión.

Por su parte, se afirma, las autoridades de los penales refieren no sentirse obligados a otorgar servicios preferenciales a hijos e hijas de las internas. Por otro lado se detectan vacíos legales sobre aspectos como la edad hasta que el niño o niña debe permanecer con su madre, según el mismo informe, en el nivel nacional y por ello cada centro penitenciario aplica un criterio distinto, además de los criterios para la autorización de ingreso de niñas y niños a tales Centros y las condiciones de su estancia, entre otras cosas.

Para agravar el asunto, se señala que las asociaciones civiles u organizaciones no gubernamentales que apoyan a mujeres reclusas y a sus hijos e hijas, muchas veces ven sus acciones entorpecidas e incluso obstaculizadas por diversos agentes de gobierno.

Texto elaborado a partir de: INMUJERES-UNICEF. Niños y niñas invisibles. Hijos e hijas de mujeres reclusas. México, Instituto Nacional de las Mujeres-UNICEF, 2002. 219 p.

## 7.2 Infancia trabajadora

En México, de acuerdo a un estudio del INEGI publicado en 2004, en el año 2002, se registraron 7.36 millones de niños y niñas trabajadores entre 6 y 19 años de edad, lo que representa el 19% del total de la población infantil. Esta población enfrenta diversos retos para el ejercicio pleno de sus derechos.

Aunado a ello, se convierten en un pilar para el apoyo a los gastos familiares, los propios o el reemplazo de mano de obra asalariada, así lo muestra el módulo de trabajo infantil del INEGI, reportado en el mismo estudio, en donde el 21.7% de niños y niñas trabajadores entrevistados en un estudio declararon trabajar porque el hogar necesita de su ingreso, mientras que el 51% señalaron que no se tiene dinero para contratar a trabajadores asalariados. Esta situación se ubica en un contexto en donde en México los hogares cuyo ingreso económico es por debajo de 2 salarios mínimos (menos de 8 USD al día) es de 16,478,600, lo que representa el 42.57% de los hogares en lo que viven niños y niñas. Esta realidad se agudiza en estados del centro y sur del país, siendo Chiapas y Oaxaca los estados con mayor índice de hogares que viven por debajo de 2 salarios mínimos. Lo que explica que el 43% de los niños y niñas trabajadores de 6 a 14 años se ubiquen en Veracruz, Chiapas, Puebla, México y Jalisco.

Si bien es cierto que el Estado Mexicano tiene la obligación de velar por que estos derechos sean garantizados, la realidad dista mucho de ello, y es la actividad laboral de los niños, imprescindible para satisfacer sus necesidades más inmediatas, y en otros casos, encargarse de su manutención completa, como lo es la población que vive en las calles.

En los últimos años, la dinámica laboral de la población infantil esta siendo mayor para actividades de tipo domestico, comparada con la que representa un ingreso económico inmediato, siendo las niñas las principales proveedoras de este servicio, lo que se demuestra al ver la proporción de niñas de 12 a 14 años que se dedican a actividades domesticas y no van a la escuela que es del 59.37%, siendo Chiapas, nuevamente cada uno de los tres estados con mayor número de niñas trabajadoras domesticas sin recibir educación.

La falta de acceso a la educación en el país para los niños de 12 y 14 años que trabajan es del 57.89% y para los trabajadores de 15 a 17 años el porcentaje se eleva a un 79.66%, lo que limita su formación educativa para desarrollar sus capacidades y habilidades para ser competitivos y acceder a mejores oportunidades de empleo.

En el rango de los 6 a 14 años tan sólo el 28.5% de los niños reciben un salario mientras el 64% no. En la población de menor edad, de los 6 a los 14 años, las jornadas más ligeras de trabajo (menores a 15 horas a la semana) sólo fueron realizadas por el 38,1% de los niños, mientras que el 24,4% trabajó entre 15 a 24 horas, el 11.4% entre 25 a 34 horas y el 24.7% trabajó 35 horas o más.



### Mirada de atención

\* Los marcos legales y las políticas públicas sobre trabajo infantil no garantizan diversos derechos para niños y niñas trabajadoras.



### Mirada a la acción

\* Generar un marco legal que tome en cuenta el trabajo de niños menores de 12 años, que les proteja contra cualquier tipo de abuso por parte de empresas, y personal que los contrate.

\* Elaborar una norma oficial que garantice las condiciones de trabajo y seguridad social que los empleadores deberán ofrecer para contratar los servicios de un niño trabajador.

\* Garantizar una seguridad social a los niños trabajadores que les permitan vivir en las mejores condiciones para su desarrollo integral.

Estos datos sólo corroboran la falta de mecanismos que reflejen tanto la cantidad, como la calidad de vida de miles de niños, niñas y adolescentes trabajadores, que pueden ser objeto de actividades ilícitas y que los riesgos a los cuales están expuestos, ni siquiera puedan ser identificados, y no atendidos.

## Miradas desde la infancia

"Nadie nos escucha a los niños que trabajamos porque no somos niños *nice* como los que salen en la televisión."

"La gente nos trata como sirvientes, sólo por comprar nuestras cosas, creen que pueden maltratarnos."

"Me gusta trabajar, pero creo que debemos tener un trato especial en el mundo, a veces no me siento protegida cuando trabajo."

"Los niños que trabajamos no somos tratados igual que los demás, a veces creo que nos ven con lástima o asco por vernos sucios."

Niños y niñas trabajadores de la Col. Morelos, en la Cd. de México. Consulta y transcripción del equipo de Ednica, I.A.P.

## 7.3 Explotación sexual, venta y trata

### Recomendaciones del Comité:

*El Comité recomienda que el Estado Parte tome todas las medidas eficaces necesarias para aplicar las recomendaciones formuladas por la Relatora Especial después de su visita a México. En particular, el Comité recomienda que el Estado Parte realice un estudio sobre la cuestión de la explotación sexual comercial de niños con objeto de concebir y aplicar políticas y medidas adecuadas, comprendidas la asistencia y la rehabilitación, que refuerce su legislación, incluido el castigo de los autores y que organice campañas de sensibilización sobre este asunto.*

*El Comité recomienda que el Estado Parte siga tomando medidas efectivas con carácter urgente para proteger a los niños migrantes mexicanos, reforzar la aplicación de la ley y ejecutar su programa nacional de prevención. En un esfuerzo por combatir eficazmente el tráfico y la venta de niños entre países, el Comité sugiere que el Estado Parte intensifique su empeño por concertar acuerdos bilaterales y regionales con los países limítrofes para facilitar la repatriación de los niños que hayan sido ya víctima de tráfico y favorecer su rehabilitación. Además, el Comité hace suyas las recomendaciones formuladas por la Relatora Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía después de su visita a México.*

*(véase E/CN.4/1998/101/ADD.2) en relación con la situación de los niños que viven en las zonas fronterizas. México. 01/11/99. CRC/C/15/ADD.112*

## Miradas desde la Infancia

### Recomendación de la CNDH por Abuso sexual a niño

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) emitió la recomendación 53 con número de expediente 2004/578-I, sobre abuso sexual hecho a un niño por parte de una maestra de escuela primaria.

Del análisis de las evidencias se desprenden elementos suficientes para establecer la procedencia legal de los agravios hechos valer por la quejosa, ya que se considera un hecho muy grave que la profesora en ejercicio y con motivo de sus funciones dentro de la Escuela Primaria "Bernal Díaz del Castillo", haya abusado sexualmente del niño, toda vez que valiéndose de su calidad de servidora pública incurrió en conductas que además de ser sancionables penal y administrativamente, constituyen graves violaciones a los Derechos Humanos de los niños, relativos a su sano esparcimiento y desarrollo integral, a su dignidad personal, de respeto a su integridad física, psíquica y social. Cabe resaltar la declaración ministerial del niño "Y", rendida el 29 de noviembre de 2003 ante la agente del Ministerio Público adscrita a la Fiscalía de Delitos Sexuales de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, precisó: "que su maestra 'Z' le agarró el pene con su mano, que la maestra estaba sentada a su lado y le metió la mano por debajo de su short y le agarró el pene, y se lo estuvo moviendo, y que esto fue rápido y no había nadie en el salón, ya que él estaba sólo con ella y que esto se lo hizo una vez, hace poco tiempo sin saber el día, ni a qué hora fue esto y que ha visto a la maestra en la escuela pero ya no le ha hecho nada".

De acuerdo al dictamen psicológico practicado al niño se afirmó que en el momento de la evaluación se detectaron signos y síntomas característicos de personas que han sufrido agresión sexual, tales como miedo a que lo vuelvan a agredir y sentimiento de vulnerabilidad.

Para este Organismo Nacional resulta grave la omisión de la profesora María de las Nieves Castillo Méndez, Directora del plantel educativo, ya que no obstante que tuvo conocimiento de los hechos al día siguiente de que ocurrieron, no realizó acción alguna para atender y resolver de manera oportuna y urgente el caso, aunado a que no brindó el apoyo y auxilio al niño, ni orientó debidamente a los padres, tratando con esto de minimizar el problema, no acatando la obligación propia de su cargo de brindar protección y seguridad a la comunidad escolar para evitar todo tipo de abuso.

Fuente. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Recomendación 53/2004. México

A pesar de que México ha ratificado prácticamente todos los tratados internacionales en la materia; la inexistencia de políticas integrales y de recursos públicos suficientes y específicos dirigidos a enfrentar y combatir esta problemática ha generado un aumento visible, pero aún difícil de cuantificar, de esta problemática, en prácticamente todo el territorio nacional.

Pese a los esfuerzos realizados en los últimos tres años, sobre todo en materia jurídica, todavía no se protege a los niños de todas las formas de explotación sexual, incluida la pedofilia, la trata de personas y los secuestros. Así mismo, prevalece la falta de estructuras adecuadas que garanticen la seguridad y protección de las víctimas; además de que no se cuenta con los mecanismos necesarios para prevenir la explotación y para rescatar y atender a quienes ya son víctimas de este flagelo.

El gobierno mexicano ha avanzado en la realización de estudios sobre la situación de la infancia víctima de la explotación sexual comercial, sin embargo la cifra que se maneja sobre la existencia de 16 mil niñas y niños envueltos en la prostitución infantil presenta limitaciones y se encuentra desactualizada y sin estudios comparativos recientes. Una buena parte de esta información procede de fuentes hemerográficas, poco confiables, pero que en ese entonces fueron las únicas disponibles. De ahí que la mayoría de los estudios son de carácter cualitativo.

La dificultad de confiar con cifras más precisas del número de niñas y niños envueltos en las diversas formas de explotación sexual comercial, tiene que ver con las deficiencias en los marcos legales para tipificar adecuadamente los delitos que se comenten contra la infancia en este ámbito.

Recientemente, el 28 de abril de 2005, el Congreso de la Unión aprobó una Reforma Integral al Título Octavo del Código Penal Federal denominado: "Delitos contra el libre desarrollo de la personalidad". En esta reforma se tipifica el lenocinio, la pornografía, el turismo sexual y trata de personas menores de 18 años de edad. Estos delitos se consideran graves en la reforma aprobada y se incluyen como elementos: el tipo de provocación de un delito y apología de este o de algún vicio y de la omisión de impedir un delito que atente contra el libre desarrollo de la personalidad, la dignidad humana o la integridad física o mental, agravándose cuando la víctima tenga algún tipo de relación de confianza con el acusado. Un aspecto importante es que junto con lo anterior se reformó como parte de un mismo paquete la fracción V del artículo 2 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, para que estos delitos sean sancionados conforme a la misma, cuando se cumplan los requisitos señalados en tal ordenamiento, con excepción del caso de quién almacene, compre, arriende, de este material sin fines de comercialización o distribución.

Las deficiencias en los marcos jurídicos son más graves en las leyes estatales en donde prevalecen situaciones que vulneran los derechos de las víctimas de este flagelo.

## Mirada de atención

\* Las legislaciones estatales carecen de los requisitos para tipificar y sancionar adecuadamente los delitos relacionados con la Explotación Sexual Comercial.

\* No existe una legislación adecuada para prevenir, sancionar y erradicar la trata de personas.

Los procedimientos judiciales vulneran los derechos de las víctimas de explotación sexual, venta y trata.

Los programas de gobierno son escasos y carecen de presupuesto suficiente y especial para generar tejido social que atienda a las víctimas y ataque con firmeza este fenómeno.

El gobierno federal, en colaboración con algunos gobiernos estatales y de organismos internacionales ha avanzado en esta materia procurando la capacitación de funcionarios públicos para la detección, prevención, protección y recuperación de los derechos de niñas y niños víctimas de esta modalidad de explotación. No obstante estos avances son incipientes y ocurren tan sólo en tres de las Ciudades con mayores índices de este problema, pero datos de organismos civiles muestran que el fenómeno ocurre prácticamente todos los estados de la República y en cualquiera de sus modalidades. Sin embargo en el sur del país, en donde se encuentran ciudades como Tapachula y Cancún, que presentan una incidencia importante de esta problemática, los esfuerzos tanto locales como federales son escasos.

Una tarea de enorme complejidad tiene que ver con la falta de capacitación de los diversos funcionarios públicos encargados de proteger y procurar justicia a las víctimas, durante los procesos judiciales en donde se los vuelve a victimizar y se pone en riesgo su seguridad y la de sus familias y protectores.

Así, prevalece la falta de estructuras adecuadas que garanticen la seguridad y protección de las víctimas; y no se cuenta con los mecanismos necesarios para dar respuesta y atención a las niñas, niños y adolescentes víctimas de este flagelo.

Las deficiencias desde las políticas públicas tienen diversas vertientes, como por ejemplo la ausencia de investigación policiaca dirigida a infiltrar y dismantelar a la delincuencia organizada que explota sexual y comercialmente a niñas y niños e incluso de la participación presumida de diversos cuerpos policíacos para favorecer este fenómeno.

En la Conferencia Contra la Explotación Sexual Comercial Infantil<sup>109</sup>, legisladores(as) mexicanos(as) emitieron una declaración, a partir de la que es posible desprender diversos pendientes legislativos y de política pública en esta materia<sup>110</sup>:

\* La reforma al Código Penal Federal mantiene conceptos atrasados, peyorativos e inadecuados como: "la moral", "las buenas costumbres", "menores" o "incapaces", que se contraponen con la legislación internacional en materia de derechos humanos.

\* La importancia de la armonización de las leyes penales, civiles, de educación, salud, asistencia y desarrollo social entre otras, en los ámbitos federal y local, a los preceptos de los tratados de derecho internacional de los derechos humanos, aprobados por México para que se garantice el respeto de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

\* Las entidades federativas requieren homologar y armonizar sus legislaciones con el contenido de las reformas al Código Penal Federal a efecto de contener los conceptos penales acordes a los dogmas penales modernos, a favor del libre desarrollo de la personalidad de niñas, niños y adolescentes.

109. 2 al 3 septiembre 2005, Cancún Quintana Roo, México.

110. Declaración de Cancún en contra de la explotación sexual comercial infantil. Cancún, Quintana Roo el 3 de septiembre de 2005. Versión distribuida electrónicamente.

\* La urgente definición de políticas de estado para la prevención social del delito, la atención especializada a víctimas para que puedan reinserirse en la sociedad.

\* La necesidad de que los medios de comunicación atiendan las directrices inscritas en la protección de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia, en donde proponen que los tiempos oficiales sean usados para este fin.

La mención a los medios de comunicación es relevante debido a que en general, tratan el abuso sexual infantil y la explotación comercial sexual infantil sólo cuando se convierten en noticia policiaca y generalmente re-victimizan a niños y niñas, además de que no hay una atención profesionalizada ni especializada en la materia de niños en este ámbito por lo que finalmente sale a la luz pública cuando el daño ha ocurrido, esto es en el último eslabón de la cadena, sin trabajar de manera sustancial en la prevención del delito y en beneficio de esta población. En los medios se observan formas de "aceptación" del abuso sexual infantil y su forma comercial (explotación) de diverso origen: formas culturales tradicionales que podríamos denominar "legitimantes" y en la modernidad "erotización de la imagen de PRE-adolescentes y adolescentes" en los medios de comunicación y en el mundo de la moda, sin embargo ello deriva en la falta de información y cuidado que del tema se maneja en nuestro país.

La mayoría de las opiniones sobre la explotación sexual infantil están basadas en estereotipos y falsas creencias, en no establecer los mecanismos suficientes para informar y exigir a la autoridad el trato que estos niños, niñas y adolescentes deben y tienen que tener en el marco legal no como papeles secundarios sino como actores principales en el contexto social. La falta de notoriedad del abuso sexual infantil y la explotación comercial sexual infantil, se debe a un complejo mecanismo, que concatena las conceptualizaciones sobre el rol de las sociedades y las familias en el cuidado de los niños y el "tabú" de los temas sexuales, radicados en la ignorancia de la propia cultura mexicana.

Por otro lado en el país se carece del tejido social promovido desde las políticas públicas para monitorear y proteger a niños y niñas de estas formas de explotación, así como para la recuperación especializada de las víctimas. Por ello es frecuente que en diversos operativos en donde niñas y niños son recuperados de las redes de explotación sexual comercial, sean puestos en lugares que no cumplen con los perfiles y requisitos necesarios para proteger su integridad y salvaguardar sus derechos.

De manera preocupante, durante la presente administración no se ha establecido un presupuesto especialmente destinado a la generación de programas especializados para enfrentar este fenómeno y proteger los derechos de niños y niñas víctimas y en riesgo.

## Miradas a la Infancia

### Tráfico con fines de explotación sexual comercial

El tráfico de niños y niñas con fines de Explotación Sexual Comercial es un creciente y complejo fenómeno vinculado con factores económicos, culturales y sociales, y cada vez más con el aumento de los flujos migratorios y las interacciones de un mundo cada vez más globalizado. Un informe del Departamento de Estado de los Estados Unidos publicado en junio de 2005 sobre la trata de personas en México aborda algunos problemas de especial preocupación<sup>111</sup>:

- \* El fenómeno de la trata está estrechamente vinculado con redes y pandillas delictivas organizadas a nivel transnacional.
- \* Muchos inmigrantes se convierten en víctimas de los traficantes y son explotados durante su trayecto de la frontera sur con Guatemala hasta la frontera norte colindante con los Estados Unidos de Norteamérica.
- \* Se trafica con hombres, mujeres y niños de Centroamérica y México, llevándolos a los Estados Unidos para someterlos a trabajos forzados y explotación sexual. Aún cuando la mayor parte de las víctimas de trata en México provienen de Centroamérica, hay también víctimas originarias del Caribe, Sudamérica, Asia y Europa Oriental.
- \* El gobierno de México no cumple plenamente con los estándares mínimos para la erradicación de la trata. El gobierno mexicano no generó estadísticas de procuración de justicia en torno a las investigaciones, aprehensiones, enjuiciamientos o condenas relacionadas con la trata en el período del informe. No obstante, las autoridades mexicanas reportaron un gran número de investigaciones en torno al contrabando y tal vez algunos de tales casos incluyan algún elemento de trata - se informó de 51 organizaciones delictivas y 35 cabecillas involucrados en el contrabando de extranjeros.
- \* Se siguió brindando un nivel inadecuado de apoyo a las víctimas durante el período que abarca este informe. Muchas de las víctimas no cuentan con la protección adecuada, por lo que el enjuiciamiento y la condena resultan difíciles, sin contar con las importantísimas declaraciones de las víctimas de trata.
- \* El DIF tiene pocos recursos y una enorme carga de trabajo, lo que le impide tener capacidad suficiente para confrontar el creciente número de víctimas de trata que existen en el país, especialmente a lo largo de la frontera entre México y Guatemala. Además, se señala que la presencia de las ONGs en este tema es débil.
- \* México proporciona albergue y servicios médicos temporales a menores víctimas de contrabando que no cuentan con la compañía de algún adulto, pero no hay estadísticas del número de víctimas de trata a las que se ha brindado asistencia.
- \* Todos los extranjeros - incluyendo a las víctimas de trata - se enfrentan con la detención y la deportación. Por su parte el Estudio para Estados Unidos, elaborado por el centro de Estudios de Política Juvenil de la Universidad de Pensilvania en el marco de la investigación trinacional: Explotación Sexual Comercial de Niños en Estados Unidos, Canadá y México, señala que para el 2000, el número potencial de niños y niñas de entre 10 y 17 años canadienses y mexicanos, que cruzan las fronteras de Estados Unidos para fines sexuales, es de 2,500 al año y que el escenario de riesgo potencial involucra a casi 231 mil adolescentes.

111. Informe 2005 sobre la Trata de Personas Publicado por el Departamento de Estado de E.U. Fecha de la publicación original: 3 de junio de 2005. Documento descargado de la Red mundial de información en : <http://www.usembassy-mexico.gov/textos/st050603trata.html>

Por su parte el Estudio para Estados Unidos, elaborado por el Centro de Estudios de Política Juvenil de la Universidad de Pensilvania en el marco de la investigación trinacional: Explotación Sexual Comercial de Niños en Estados Unidos, Canadá y México, señala que para el 2000, el número potencial de niños y niñas de entre 10 y 17 años canadienses y mexicanos, que cruzan las fronteras de Estados Unidos para fines sexuales, es de 2,500 al año y que el escenario de riesgo potencial involucra a casi 231 mil adolescentes.

Por otro lado, si bien la reforma al Código Penal Federal incluye entre los delitos tipificados la trata de personas menores de 18 años de edad, diversos reportajes<sup>112</sup> muestran deficiencias que tiene que ver con la falta de una legislación más amplia para actuar en torno a la prevención, sanción y erradicación de esta problemática, además de que en diversas legislaciones estatales los tipos penales no se encuadra con precisión la trata de personas.

La falta de una legislación apropiada, de acuerdo a estas notas, genera una carencia de información respecto de cifras sobre esta problemática, aunque hay aseveraciones respecto del incremento de este fenómeno en la medida de que México aparece como un país que a la vez fuente, es también tránsito y destino de diversas formas de trata, como muestran los estudios en materia de explotación sexual comercial de la infancia. En particular no existen mecanismos adecuados para que las víctimas de la trata puedan denunciar a los tratantes.

112. Ver por ejemplo. Velásquez, Carolina. "Para las víctimas de Trata, vacío legal". En CIMAC, 29 de agosto de 2005. referencia en la Red mundial de información: <http://www.cimacnoticias.com/noticias/05ago/s05083001.html>

## Mirada a la acción



\* Tipificar con claridad y con mayor severidad, todas las formas de explotación y violencia sexual hacia los niños, incluso en la familia, la escuela, el trabajo u otras instituciones y la comunidad; así como la utilización ilícita de la tecnología de la información.

\* Promoción de medidas legales para sancionar con precisión a los diversos actores involucrados en estos delitos: proxenetas, intermediarios y clientes.

\* Tomar las medidas pertinentes para llevar a cabo la promoción de convenios bilaterales o multilaterales que permitan la persecución de estos delitos más allá de las fronteras.

\* Legislar en materia de trata de personas a fin de dar cuenta de los convenios y tratados adoptados por México a nivel internacional.

## 7.4 Derecho a la protección integral contra el uso y explotación relacionada con estupefacientes



### Mirada de atención

\* Se reporta un incremento preocupante en los niveles de consumo de drogas y alcohol entre la población de 14 a 17 años de edad.

\* Medidas para atacar este incremento, son violatorias de derechos de la infancia y cuestionables en términos de su eficacia para combatir la venta de drogas y reducir los niveles de consumo.

\* No existen estudios detallados sobre los niveles de involucramiento de niñas, niños y adolescentes en la venta y distribución de estupefacientes.

En México, se consumen drogas cada vez a más temprana edad, registrándose un incremento en el número de adictos pero sin que los espacios de tratamientos sean suficientes o accesibles sobre todo para la población en más alto riesgo.

Contrariamente, algunas medidas dirigidas al supuesto combate a las adicciones tienden a criminalizar a los infantes y adolescentes, e incluso a fomentar su expulsión de las escuelas bajo la sospecha de consumo.

Datos comparativos de la Encuesta Nacional de Adicciones de 2002 (ENA) y de los estudios realizados por la Secretaría de Salud denominados "Las drogas y sus usuarios" muestran que entre 1993 a 2002 el porcentaje de consumidores se incrementó del 3 al 5 %. Al parecer, este aumento está determinado en buena parte por el hecho de que la delincuencia organizada esta involucrando a los adolescentes en el tráfico, comercialización y consumo de las sustancias tóxicas.

El panorama de consumo de distintas sustancias tóxicas entre la población menor de 18 años de edad es alarmante, de acuerdo a la ENA:

\* Consumo de alcohol: cerca de tres millones (3'522,427) de adolescentes entre 12 y 17 años consumieron una copa completa de bebidas con alcohol en el año previo al estudio, los cuales representan al 25.7% de la población en este grupo. El consumo en la población urbana alcanza 35% (1'726,518) de la población masculina, y 25% (1'252,712) de la femenina, a razón de 1.4 varones por cada mujer; en la población rural el índice de consumo es menor 14.4% (543,197), 18% (357,775) en los varones y 9.9% (185,422) en las mujeres, con una razón de una mujer por cada 1.8 hombres. 1.7% de los adolescentes reportó haber sido arrestado mientras conducía después de haberse tomado unas copas.

\* Otras drogas: en el país 215,634 adolescentes entre 12 y 17 años (167,585 varones y 48,049 mujeres) han usado drogas alguna vez. De este grupo de usuarios, el 55.3% continúa usándola en el último año y de éstos, un 37% las ha usado en el mes previo a la encuesta. La proporción por sexo es de 3.5 usuarios hombres por cada mujer, proporción muy similar a la observada en la población de 18 años en adelante (3.31 hombres por cada mujer).

Como en el caso de la población adulta, los índices mayores de consumo se encuentran entre los habitantes de poblaciones urbanas 86%. Sin embargo, es notorio que en la población rural el 1.87% de los adolescentes hayan consumido alguna vez en la vida y 1.03% lo haya hecho en el año previo al estudio. Para los adolescentes, la edad promedio de inicio fue cerca de los 14 años.

\* Sin considerar al tabaco y al alcohol, la primera droga de uso fue la marihuana, seguida de los inhalables y en tercer lugar la cocaína. Por sexo, se observa que entre los adolescentes varones y mujeres la marihuana ocupa el primer lugar de preferencia, en los varones los inhalables ocupan el segundo, seguidos por la cocaína y los estimulantes tipo anfetamínico, en tanto que los alucinógenos ocupan el último lugar de preferencia.

En las mujeres el orden de preferencias es un tanto diferente, la marihuana es el primer lugar y el consumo de cocaína, estimulantes tipo anfetamínico y los disolventes, ocupan del segundo al cuarto lugar con porcentajes de consumo muy similares

\* Hay variaciones regionales, de manera que el consumo es mayor en las grandes ciudades. Sin embargo, las nuevas generaciones se ven mayormente afectadas sin importar el nivel de urbanización del lugar en que viven.

Lejos de crearse o fortalecerse las medidas de prevención, tratamiento y rehabilitación para las adicciones dentro de los sistemas de salud y educación, se tiende a castigar a las víctimas (con medidas como la reducción de la edad penal) y a proteger a las bandas organizadas. Por otro lado niñas, niños y adolescentes no cuentan con espacios recreativos, formativos y laborales suficientes o apropiados, por lo que las calles son ocupadas como el único espacio y las drogas como una de las pocas fuentes de identidad y recreación.

En Ciudades como la de México, una respuesta que se ha pretendido dar al problema del incremento de drogas en la población escolar es los ya mencionados "operativos mochila" en donde padres de familia son comisionados a revisar las mochilas de los estudiantes en el horario de entrada. Se trata de una medida de dudosos resultados -además de violatoria de derechos de la infancia, debido a que no existe un registro de drogas encontradas a los alumnos, ni del impacto de la misma en el incremento o disminución de la venta y consumo de estupefacientes por parte de dicha población.

Parte del problema es que la revisión de los escolares omite el combate a la principal fuente de distribución: la venta en pequeñas cantidades de droga (conocida como "narcomenudeo") que opera principalmente en la periferia de las escuelas y que denota la falta de investigación especializada para el combate a las redes de distribución.

Además, en los medios de comunicación masiva y, sobre todo los comerciales, se da un tratamiento que hace normal el consumo de sustancias tóxicas sin que exista una regulación apropiada.

Lo anterior se agrava en la medida de que existen familias cuyas condiciones económicas y socioculturales las hacen proclives de vincularse a las cadenas de delito organizado sin que existan un presupuesto público apropiado, ni personal capacitado dentro de instancias gubernamentales que generen condiciones apropiadas para prevenir esta dinámica.

Además es necesario señalar en acelerado crecimiento en la oferta de drogas a nivel nacional que transformó a México de un país de tránsito de drogas hacia los Estados Unidos, como era hace unos años, a un país de abierto consumo.

## Miradas a la infancia

### Percepción de la farmacodependencia por estudiantes adolescentes de educación secundaria en Guadalupe, N.L. (México).

La investigación abordó la percepción de la farmacodependencia en adolescentes escolares de educación media básica de seis escuelas secundarias del municipio de Guadalupe (N.L., México) que están integradas al primer nivel de atención en salud.

Se tomó una muestra por conveniencia de 188 adolescentes. Prevalce en la población motivo de estudio, una propensión a adquirir información sobre drogas, tanto para ellos mismos como para los demás; un incremento en el conocimiento sobre los efectos de las drogas y sus consecuencias sociales, en el que demuestran reconocer como el grupo más vulnerable a los jóvenes, aunado al de los niños; aprecian que se incurre en uso de las drogas por tener problemas personales, que son consecuencia, entre otros aspectos por una mala relación con los padres y el uso de las mismas por compañeros y amigos, y estiman que el rasgo distintivo de quién puede caer en la farmacodependencia es aquella persona que se obstina en la bebida alcohólica y es ocioso.

Fuente: Cantú, P. et al. Percepción de la farmacodependencia por estudiantes adolescentes de educación secundaria en Guadalupe, NL. Facultad de Salud Pública y Nutrición, Universidad Autónoma de Nuevo León. México 2002.

Mientras tanto, ante los vacíos provocados por la carencia de programas públicos de calidad, se ha dado lugar a modalidades de atención que no son regulados por una normatividad adecuada (por lo que en ocasiones ocurren violaciones a los derechos humanos), ni apoyadas mediante fondos públicos y programas de mejoramiento de los métodos utilizados.

Adicionalmente, la violencia causada por los grupos de narcotráfico organizado que operan en México genera un clima de inseguridad que afecta el desarrollo de niñas y niños y que, de tanto en tanto, los hace también víctimas directas de la misma.



## Mirada a la acción

- \* Fortalecer los programas de prevención del consumo de drogas con métodos educativos dentro de las escuelas.

- \* Generar materiales educativos para el apoyo de las actividades de prevención por parte de maestros y educadores.

Establecer centros de capacitación y apoyo familiar para la prevención del abuso de sustancias tóxicas.

- \* Fomentar investigaciones especializadas sobre los factores asociados al uso y abuso de sustancias tóxicas entre niños y adolescentes.

- \* Promover la creación de modelos alternativos para el tratamiento de las adicciones y la reducción del daño causado por estas.

- \* Generar información fidedigna sobre el estado actual del consumo de drogas en la población adolescente.

Fortalecer las políticas de combate y desmantelamiento de las redes de tráfico de drogas que hacen de la población infantil su principal clientela.

En la mayoría de los casos las instancias gubernamentales en México, reducen el abordaje de los niños y niñas de la calle, como producto de la irresponsabilidad familiar o individual, omitiendo que en la callejerización se interrelacionan factores estructurales, vinculados a la desigualdad distributiva, a la falta de oportunidades y a procesos de identidad juvenil.

Hasta este momento el gobierno mexicano continúa ajeno a una definición clara del perfil/concepto de niños y niñas callejeros. Existe una profunda confusión entre niños callejeros y trabajadores. Ocupar la calle como medio de subsistencia e interacción social no significa que ambos perfiles cuenten con necesidades similares. Los pocos programas oficiales continúan sin reconocer que tienen caracterizaciones muy distintas y en consecuencia necesidades particulares. La infancia trabajadora -quien aún cuenta con referentes familiares- necesita otras opciones de atención diferenciadas de las destinadas a los niños y jóvenes que viven en las calles y en la gran mayoría de los casos tienen un uso problemático de sustancias adictivas.

En varios estudios se ha señalado que los niños y niñas que trabajan en las calles no viven las mismas condiciones que los que decidieron vivir en los espacios públicos.

Los y las niñas trabajadoras tienden a estar más cercanos a sus referentes familiares, continúan en el sistema escolarizado, es pequeño el número de adictos a sustancias. El trabajo forma parte de una forma de 'ganarse la vida' y 'desarrollar la solidaridad familiar'; y en algunos casos identifican el trabajo como un derecho por lo que no desean ser considerados 'de la calle' por el estigma social que representa vivir de la mendicidad<sup>113</sup>.

Durante las últimas décadas ha existido una constante tentación por contabilizar este fenómeno social, y en momentos la 'guerra de cifras' llega a niveles insospechados; desde aquellos que hablan de algunos miles hasta los que refieren millones en las calles. En todos los casos, el tema de fondo está en la definición que cada uno realiza de las y los niños que ocupan diariamente las calles. Sin embargo es pertinente aclarar que en prácticamente todos los censos realizados existen profundas dificultades metodológicas para tener un número aproximado, agregando a lo anterior que se utiliza un mismo método para identificar por igual a niños trabajadores y niños callejeros.

Las imprecisiones conceptuales para definir el perfil de la población (trabajadora o callejera), las dificultades metodológicas para elegir entre padrón o censo a fin de contabilizarlos, la movilidad que caracteriza a estas poblaciones y los intereses políticos para no mostrar un "problema fuera de control" llevaron a estos estudios a ser sólo un documento sin utilidad para los tomadores de decisiones.

113. Al respecto consultar: (UNICEF, 1987:21; 1996:30; 1999:28) (COESNICA, 1992:25) (CUSSIANOVICH, 1996:15) (LUCCHINI, 1998:147) (LIEBEL, 2000:126) (MEDINA, 2000:120). Incluir en pie de página (UNICEF, 1987:21; 1996:30; 1999:28) (COESNICA, 1992:25) (CUSSIANOVICH, 1996:15) (LUCCHINI, 1998:147) (LIEBEL, 2000:126) (MEDINA, 2000:120).

## 7.5 Infancia callejera

*Observaciones del Comité:*

*\* El Comité se siente alarmado por el gran número de niños que se han visto obligados, para sobrevivir, a vivir y/o trabajar en la calle. El Comité recomienda que se adopten medidas urgentes para combatir la discriminación contra los niños pertenecientes a los grupos más vulnerables, en particular los niños que son objeto de abusos o violencia en el seno de la familia, los niños que viven o trabajan en las calles y los niños pertenecientes a las comunidades indígenas, incluidas las medidas para eliminar e impedir actitudes discriminatorias y prejuicios como los basados en el sexo.*

*CRC/C/15/ADD.13. 7 de febrero de 1994.*

*\* El Comité ve con especial preocupación que el Estado Parte, en su segundo informe periódico, clasifica a los "niños de la calle" entre los "niños que trabajan". El Comité opina que esta concepción errónea influye en el alcance y la percepción de este fenómeno social.*

*CRC/C/15/ADD.112 10 de noviembre de 1999.*

Por otro lado, la falta de diferenciación entre situación y características entre la infancia que trabaja en la calle y la que viven en ella dificulta la comprensión del fenómeno separado de la estricta dinámica de trabajo y de la necesidad económica, para entender factores como las razones de permanencia y presencia en la calles de un tipo particular de niñas y niños.

Por ejemplo el Estudio más reciente a nivel nacional es el Segundo Estudio en Cien Ciudades de Niños, Niñas y Adolescentes trabajadores 2002-2003 en el que se documenta un descenso del 17.2% en el número de niños y niñas trabajadores, al pasar de 114,497 de acuerdo al primer estudio de 1997 a 94,795; en éste último estudio. Sin embargo el estudio presenta una serie de inconsistencias tanto en el orden técnico, como en el social, que ponen en duda la validez de los resultados:

\* Por un lado el diseño del estudio de 2002 es diferente del de 1997, por lo cual no es posible establecer datos comparativos. En particular los puntos observación en la calle difieren en 1997 que en 2002.

\* A diferencia del estudio de 1997, en la elaboración del de 2002 se excluyó la participación de las organizaciones más prestigiadas de la sociedad civil que cuentan con una cobertura territorial sobre la población de infancia callejera, tanto en términos de diseño, como de ejecución y validación de resultados. Estudios realizados por las mismas entidades interesadas en mostrar el éxito de sus programas generan dudas respecto de su imparcialidad. En particular llama la atención que sólo se haya dado a conocer un resumen ejecutivo del estudio y no los resultados completos del mismo para hacer un análisis minucioso.

\* Las cifras resultantes de total de niños trabajadores en este estudio contrastan territorialmente con las que resultan de otros estudios sobre niños trabajadores. Un ejemplo de ello es el caso de los resultados del estado de Jalisco, el estudio referido contabilizó 7562 niños y niñas que viven y trabajan en la calle, mientras que el estudio de INEGI sobre infancia trabajadora de 2003 muestra que el número de niños y niñas trabajadores en esa entidad en 2002 de 6 a 14 años de edad era de 253,537.

No obstante las limitaciones antes señaladas, este es la única fuente de referencia con datos estadísticos. Con esta información y los datos aportados por organizaciones no gubernamentales que trabajan a favor de esta población es posible establecer algunos de los principales problemas de esa población:

#### **a) Drogas como principal identidad:**

El gobierno mexicano está incumpliendo el artículo 33 de la CDN al no implementar medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales, para proteger a los niños contra el uso ilícito de los estupefacientes y para impedir que se utilice a niños en la producción y el tráfico ilícitos de esas sustancias.



## **Mirada de atención**

\* A pesar de que los estudios existentes no son sólidos, persiste un alto número de niñas, niños y adolescentes que viven y trabajan en la calle.

\* Los gobiernos a nivel federal o estatal no cuentan con un presupuesto especialmente dirigido a programas de atención a esta población.

\* No existen organismos con autonomía y presupuesto suficiente para monitorear y dar seguimiento a la situación y tamaño del fenómeno de niñas, niños y adolescentes que viven y trabajan en la calle.

\* En diversas ciudades del país se realizan sistemáticamente limpieza contra las poblaciones de niñas, niños y adolescentes que viven y trabajan en la calle, que violan sus derechos.

## Miradas desde la infancia

"A mi me toco ver una vez golpearon a un chavo de calle porque decían que estaba estorbando en la calle y él sólo estaba durmiendo" "Creo que la gente debe escuchar el problema de los niños trabajadores y los niños de la calle y eso no pasa y me da coraje."

Niño trabajador de la Col. Morelos, en la Cd. de México.  
Trascripción del equipo de Ednica, I.A.P.

### **Caso Limpieza Social de Niños de la Calle por la visita del Papa**

29 Julio, 2002

Un grupo de aproximadamente 250 niños, niñas y jóvenes de la calle fueron afectados por los operativos de limpieza social emprendidos por el gobierno de la ciudad. Sesenta de ellos fueron llevados a una bodega de la delegación Venustiano Carranza la cual carece de las condiciones mínimas para ser habitada, no cuenta con personal del Gobierno de la Ciudad para la atención de los y las chicas, no existe atención diferenciada a niños, mujeres y jóvenes, no se cuenta con un programa de actividades que respondan a las necesidades de la población, se niega el acceso a personas y organizaciones y se carece de reglas básicas de convivencia por lo que se tolera el consumo de sustancias dentro y fuera del espacio

El pasado 22 de julio del 2002 el GDF realizó operativos de limpieza social en el centro histórico, rompiendo el acuerdo establecido con las organizaciones sociales de no realizar desalojos para impulsar una intervención conjunta. En reunión convocada por el Instituto de Asistencia e Integración Social (IAIS), el viernes 19 de julio para escuchar las propuestas de las organizaciones frente al grupo de la plaza de la solidaridad, los presentes expresamos nuestra preocupación por realizar acciones aisladas e invitamos al gobierno de la ciudad a trabajar sobre una política social que responda a los intereses de la infancia callejera. En dicha reunión los representantes de la Secretaría de Seguridad Pública, el DIF, la delegación Cuauhtémoc y el IAIS asumieron el compromiso de trabajar con las organizaciones invitadas y no responder a los intereses que deseaban el desalojo. Acuerdo que el gobierno central violento sin consideración.

La ciudad de México se convierte en los próximos días en un escaparate internacional por la visita del Papa Juan Pablo II. Sin embargo la cruda realidad ha mostrado una vez más su rostro para los más desprotegidos de la ciudad: los niños, niñas y jóvenes de la calle.

El gobierno de la ciudad decidió retomar la escuela de los regímenes autoritarios de América Latina al emprender acciones de Limpieza Social contra los grupos de niños callejeros. Estos acontecimientos se convierten en una amalgama de ideas nuevas con prácticas viejas, rostros distintos con instituciones iguales, un nuevo color en la ciudad sobre el mismo asfalto. La realidad no cambió con un voto.

Ante la carencia de políticas sociales que respondan al fenómeno de la infancia callejera el GDF responde con la exclusión social, jugando una doble moral que los discrimina, porque por un lado no ofrece acciones reales frente al fenómeno y por otra parte desea "esconderlos bajo la alfombra" cuando tenemos visitas. Es así que la limpieza social ha tocado a los grupos de la Alameda, Morelos, Niños Héroes, La Raza e Indios Verdes

Se repite la técnica de crear un "almacén de niños de la calle", violando todos sus derechos, y como es tradición pasada la urgencia los chavos regresaran nuevamente a las calles de la ciudad.

La comparación de resultados entre los Estudios de 100 Ciudades de 1997 y 2002, muestra el aumento significativo en el consumo de drogas tanto en niños como en niñas ya que en 1997, se registró que 7 de cada 100 niños y 3 de cada 100 niñas habían probado alguna droga al momento de la encuesta, mientras que en la encuesta realizada cinco años después, casi 11 de cada 100 niños y 4 de cada 100 niñas dijeron haber consumido alguna droga.

*El Caracol* argumenta que el consumo de drogas tiene un fuerte componente de identidad y socialización entre su grupo de pares. Es así que la mayoría de niñas y niños callejeros tienen un uso problemático con las sustancias, razón por la cual cada día es más complejo el proceso de inserción en espacios alternativos a la calle.

Adicionalmente niñas y niños callejeros con serios problemas de drogas no cuentan con espacios públicos de tratamiento para sus adicciones, la única opción son los llamados "anexos" -espacios civiles de encierro forzado- que carecen de personal profesional, sin supervisión pese a las constantes denuncias de malos tratos, uso extremo de violencia e incapacidad técnica.

Además leyes como la de cultura cívica del Distrito Federal tienden a criminalizar a la población callejera al equiparar el consumo, con la venta y distribución de drogas.

### **b) La discriminación por condición de vida:**

Las primeras reacciones oficiales del gobierno mexicano frente al fenómeno callejero ocurrieron en los años noventa y se movieron entre dos extremos: acciones represivas o tutelar-asistenciales.

Es importante mencionar que dentro de los diferentes niveles de gobierno (Federal, estatal y municipal) existe una profunda descoordinación y contraste. Es así que has existido respuestas positivas frente al fenómeno -aún que temporales- de forma paralela aparecieron otras opciones que no vieron la presencia de las poblaciones callejeras como una manifestación de la pobreza sino 'el problema' mismo; es decir, los excluidos son un testimonio permanente de que la realidad no marcha al unísono de los discursos oficiales donde el progreso no tiene como invitados a los callejeros.

Desafortunadamente la Limpieza Social está cada día más presente, no importa si son gobiernos de izquierda o derecha, está en ascenso pero con nuevas modalidades que van desde el 'reordenamiento urbano', el uso de la fuerza pública para expulsarlos de territorios o en casos extremos el silencio frente al homicidio de algún callejero.

En la Ciudad de México las agresiones para con los grupos callejeros está en ascenso, desde las acciones de los propietarios de las centrales camioneras: del Norte y Observatorio, quienes contrataron seguridad con perros para atacar a los niños y niñas que ingresarán a los andenes. O las acciones de limpieza social por las visitas de gobernantes internacionales.

Un caso ampliamente documentado fue la visita del Papa Juan Pablo II al centro histórico de la ciudad de México en julio del 2003, por lo que fueron encerrados en un almacén más de 200 niños, niñas y jóvenes, agregando que el inmueble referido carecía de las condiciones mínimas de higiene y seguridad para albergar menores de edad; lo lamentable del caso es que fue la propia jerarquía católica quien solicitó al gobierno local el retiro de estos grupos callejeros.

En los estados de Veracruz y Puebla durante 2003 y 2004 se han registrado operativos para recoger por la fuerza a niños y niñas de las calles, en donde en muchos casos son puestos en Centro Tutelares.

### **c) Infancia callejera objeto de caridad, sin políticas públicas**

En general los distintos gobiernos les resultó más sencillo implementar programas asistenciales y temporales para atender el fenómeno callejero, -financiados en conjunto con empresas y fundaciones privadas-enmarcados en una política social tutelar que se extravió en las acciones específicas y quedaron muy lejos del impacto real sobre el fenómeno. Desafortunadamente los programas oficiales repiten; el mismo método que ofrece un resultado similar, es decir, realizan intervenciones que perpetúan las siguientes deficiencias:

- \* Carecen de continuidad porque dependen de los tiempos económico-electorales.
- \* No retoman las experiencias que han demostrado eficacia, sean públicas o privadas.
- \* Estos programas son muy visibles para exaltar la figura de algún personaje político.
- \* Acciones de asistencia social que mantienen sin cambio la situación de los niños, dejándolos en la dependencia institucional o en la caridad pública.
- \* El personal destinado para la atención de la población no está preparado, ni cuenta con el perfil profesional o disposición necesaria.
- \* La evaluación de las acciones es inexistentes

En la década de los noventas el gobierno mexicano abandonó la atención directa de la población callejera para dejarla a las posibilidades de las organizaciones sociales que financian sus actividades con fondos privados. Argumentado que existía un número importante de organizaciones con recursos para atender a niñas y niños callejeros definió retirarse paulatinamente del tema.

Ahora existen sólo programas aislados que dependen de iniciativas locales y que carecen de recursos públicos, por lo que es muy frecuente que los programas oficiales para esta población compitan con las organizaciones sociales por los recursos de empresas y fundaciones privadas.

## Miradas a la Infancia

### **Programa Nacional de la calle a la vida; un mapa de contradicciones y uso político de las niñas y niños callejeros.**

El Presidente Vicente Fox inicia el primer día de gobierno desayunando con "niños de la calle" en un barrio popular de la ciudad de México. Dicho evento público fue acompañado de otros más, todo ello con importante cobertura en medios de comunicación, mostrándose como un importante mensaje de atención a la infancia callejera.

En los primeros días del año 2001 se convoca a un grupo de organizaciones sociales para desarrollar propuestas tendientes a construir un programa nacional a favor de niñas y niños callejeros. La respuesta fue positiva y en pocas semanas 38 organizaciones se movilizaron en todo el país para desarrollar una propuesta que denominaron: De la calle a la vida.

Este plan de política pública se logró firmar en convenio con las secretarías de salud, educación pública, desarrollo social y de trabajo. Incluye seis líneas estratégicas desagregadas en veinticinco proyectos específicos:

Estrategia 1. De Concertación y Coordinación (Articulación de esfuerzos públicos y privados).

Estrategia 2. Perfeccionamiento y vigencia de un marco normativo pleno para la infancia (Aplicación nacional de la Convención de los Derechos de la Niñez).

Estrategia 3. De fortalecimiento institucional (Apoyo a programas y metodologías exitosas).

Estrategia 4. Investigación para la producción de conocimientos sobre el fenómeno.

Estrategia 5. Campaña nacional de comunicación social.

Estrategia 6. Servicios, Oportunidades y Modelos de atención (Acciones de prevención de riesgos).

Sin embargo, De la calle a la vida se convirtió en un paradigma. El gobierno del presidente Fox no logró articular a sus propias secretarías (salud, desarrollo social, trabajo y educación pública) quienes tendrían que ser "coordinadas" por el DIF Nacional -jerárquicamente inferior a las secretarías- quienes no participaron de forma real en el proyecto, sólo realizaron acto de presencia, sin comprometer recursos humanos o materiales.

La Presidencia tampoco logró aportar recursos al programa, tardaron más de un año en entregar un monto insignificante para distribuirse en seis estados -todo ellos gobernados por políticos del mismo partido que el presidente- sin corresponder con las estadísticas de mayor población callejera en las entidades. Las organizaciones sociales manifestaron su incomprensión frente al manejo político-administrativo del programa De la calle a la vida, que pese a no tener ningún recurso para operar se invirtieron fondos públicos para una campaña de televisión que lo anunciaba como un "logro de presidente Fox". Seis meses después de firmar el convenio con el Presidente Fox, el gobierno federal rompe relaciones con las organizaciones sociales y asume el nombre del programa y sólo uno de los veinticinco proyectos específicos: becas escolares.

El más reciente esfuerzo gubernamental, es el Programa "De la calle a la vida", que sólo conserva el nombre de una propuesta civil, que la actual administración gubernamental, a través del DIF abortó (Ver cuadro temático). Opera en ocho estados y se implementa a discreción de los funcionarios en turno e incluso en varias entidades está siendo utilizado como una estrategia de limpieza social, retirando por la fuerza a niños y niñas de las calles.

El presupuesto para el programa es limitado y a esto hay que sumar que se desconocen sus impactos, ya que las organizaciones sociales que reciben el financiamiento no tienen que apagarse a un eje de intervención común.

Adicionalmente, las evidencias sobre los pobres resultados de este programa, ya empiezan a emerger en el ámbito público. Por ejemplo en el 2003 para el Distrito Federal se ejercieron 4,000.0 miles de pesos, a través de un Convenio de Concertación entre el DIF Nacional y Centro Mexicano para la Filantropía A.C. (CEMEFI) y THAIS Consultoría en Desarrollo Social, S.C. para que estos últimos operaran el citado programa<sup>114</sup>.

A partir del análisis de la documentación comprobatoria, se determinó que sólo por gastos de administración, difusión, monitoreo, evaluación y asesoría del programa, a las dos asociaciones se les pagaron 1,350.0 miles de pesos, esto es el 33.8% del total de los recursos (CEMEFI por 870.0 miles de pesos y THAIS, por 480.0 miles de pesos), por lo que sólo 2,650.0 miles de pesos, el 66.2%, fue canalizado para atender a los beneficiarios del programa "De la Calle a la Vida", a través de 22 asociaciones civiles.

El CEMEFI, como intermediario, fue el encargado de la operación, y entregó recursos, cuyos montos oscilaron entre 60.0 y 200.0 miles de pesos, para que las asociaciones los aplicaran en proyectos que directamente beneficiaban a los niños y niñas. Mientras que THAIS ocupó los recursos en gastos de administración, evitando que se beneficiara a un mayor número de personas, en incumplimiento del artículo 59, fracciones V y IX, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Otro programa que ha sido difundido por el gobierno mexicano como exitoso en materia de atención a niñas y niños de la calle es el que es realizado por la Secretaría de Desarrollo Social, al que se le conoce como "Matlapa". Sin cuestionar los alcances o bondades que se argumenta tiene, una de las limitaciones es que sólo ha sido desarrollado en beneficio de diez organizaciones que operan en el Distrito Federal, mientras que el estudio de las 100 Ciudades muestra que además de la capital, otras ciudades, han incrementado significativamente la concentración de niñas y niños en estas condiciones: Monterrey su zona metropolitana de 5,767 niñas y niños en 1997 a 9,206 en el 2002 (aumento del 60%). La presencia de población infantil que trabaja en la calle, también aumenta significativamente en León, de 2,408 a 3,555 (aumento del 78%). Sin embargo en estas dos Ciudades no existe el proyecto "Matlapa".

114. Los datos fueron tomados de AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. CUENTA PÚBLICA 2003.



## Mirada a la acción

\* Tomar medidas urgentes para combatir la discriminación contra los niños y niñas callejeros que se traducen en acciones de limpieza social encubiertas de "remozamiento urbano" o campañas sociales que profundizan el estigma social.

\* Formalizar presupuesto, recursos materiales y normas especiales de atención, rehabilitación e inserción social de la población callejera; poniendo especial énfasis al uso problemático de sustancias.

\* Discriminar los presupuestos, recursos materiales y procedimientos destinados a niños y niñas callejeros; sin mezclarlos con otras poblaciones vulnerables como infancia trabajadora, en riesgo social o explotada sexualmente; todo ello con la intención de evaluar el impacto real con este perfil de población infantil.

Por otro lado, no obstante los esfuerzos de parte del gobierno federal en materia de atención a estas poblaciones de niñas y niños callejeros, en el Quinto Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox<sup>115</sup> se revelan datos de preocupación:

\* Mientras en el año 2000 se reporta la atención a 3,460 lo que denominan "menores de la calle", en el 2001 había disminuido a 2,563. Del 2002 al 2005 no se reporta a ningún niño atendido, ya que a partir del 2001 se concentran en una categoría diferente denominada "menores en riesgo". Dificultando el análisis, sobre la población objetivo, ya que los estudios disponibles, como el de las 100 Ciudades no da cuenta de esta categoría de población. Por otro lado se presenta una disminución en el número de atendidos ya que mientras en el 2001 se reportaron a 112,333 para 2003 eran 48,966 y en 2004, 72,473.

\* Mientras que hasta el año 2001 se tenían registros de zonas receptoras de niños de y en la calle atendidas, a partir de ese año y hasta la fecha no existe ningún registro. La misma situación ocurre con el caso de zonas expulsoras.

\* Llama la atención que en las instancias de apoyo a la operación del programa, se redujeron aquellas que podrían generar recursos como los patronatos que de quince en 1999 terminaron en dos del 2001 al 2005; los fideicomisos de siete en 1999 se redujeron a cuatro en el 2002, no sufriendo variaciones a la fecha. Mientras tanto lo que aumentó fueron las comisiones de trece en 2000 a veintidós en 2001 que, por otro lado, son reportadas como los Comités Estatales del Sistema Nacional de Seguimiento y Vigilancia de la Aplicación de la Convención de los Derechos Humanos de la Niñez, instancias que en los hechos no cuentan con recursos para el apoyo de los programas, sino que pretenden ser simplemente de consulta sobre el total de temas relacionados con los derechos de la infancia.

El informe muestra un incremento en la atención de lo que llama "menores en programas preventivos", pero no existe información sobre las características de estos programas.

Es necesario reconocer que no existirá política social pertinente para las niñas y niños callejeros si no está sustentada en el ejercicio presupuestal del gobierno, no tiene futuro si deja intacta la política económica y el marco legislativo que mantienen el fenómeno; será incompleta si no contempla a toda la población excluida y tendrá poco impacto si se construye desconociendo la voz de los afectados. (BUSTELO, 1999:31)<sup>116</sup>.

115. Anexo estadístico. Atención a niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad.

116. BUSTELO, E (1999) "Pobreza Moral, Reflexiones sobre política social amorosa y la utopía posible" en UNICEF-UAM (Comp.) Infancia y Política Social (México, UNICEF).

Según las estimaciones de CONAPO/INI, para el año 2000, la población indígena de México, comprendía 10.189 millones de personas, que representaban el 10.45% del total nacional. Alrededor de cuatro de cada diez, eran niños y niñas indígenas menores de 14 años. 3.9 millones de son la población infantil indígena en México, que representa el 12% de los menores de esa edad en nuestro país.

Poco más de la mitad, viven en los estados de Chiapas, Oaxaca, Puebla, Veracruz y Yucatán. Pero de cada diez niños yucatecos, seis son indígenas; casi la mitad de los oaxaqueños son indígenas, cuatro de cada diez quintanorenses; y tres de cada diez niños o niña nacido en Chiapas, Campeche o Hidalgo es indígena (ver cuadro página siguiente).

## 7.5 Infancia indígena: radiografía de la desigualdad

### Mirada de atención

\* Todos los indicadores muestran que la infancia indígena continúa siendo la que padece las peores condiciones de desigualdad y violación a sus derechos.

**Población indígena según grandes grupos de edad y sexo, por entidad federativa con municipios indígenas, o con presencia de población indígena. México 2000.**

| Entidad                                 | Total      | 0 a 14     | 15 a 64    | 65 y más  | No especificado |
|-----------------------------------------|------------|------------|------------|-----------|-----------------|
| Estados Unidos Mexicanos                | 97,483,412 | 32,586,973 | 58,092,327 | 4,750,311 | 2,053,801       |
| Baja California                         | 80,984     | 31,699     | 46,947     | 2,024     | 314             |
| Campeche                                | 185,075    | 65,415     | 107,594    | 11,592    | 474             |
| Coahuila                                | 304        | 98         | 184        | 20        | 2               |
| Chiapas                                 | 1,036,903  | 471,533    | 532,022    | 30,418    | 2,930           |
| Chihuahua                               | 113,187    | 46,234     | 61,615     | 4,603     | 735             |
| Distrito Federal                        | 333,428    | 95,537     | 223,531    | 13,681    | 679             |
| Durango                                 | 26,893     | 12,147     | 13,723     | 777       | 246             |
| Guanajuato                              | 8,288      | 3,453      | 4,556      | 255       | 24              |
| Guerrero                                | 478,399    | 218,991    | 236,965    | 20,279    | 2,164           |
| Hidalgo                                 | 505,878    | 200,425    | 274,362    | 29,211    | 1,880           |
| Jalisco                                 | 46,678     | 17,989     | 26,936     | 1,422     | 331             |
| México                                  | 869,828    | 27,816     | 501,951    | 37,656    | 2,405           |
| Michoacán                               | 154,786    | 60,980     | 83,532     | 9,569     | 705             |
| Morelos                                 | 44,745     | 15,362     | 26,562     | 2,661     | 160             |
| Nayarit                                 | 31,988     | 14,759     | 16,132     | 995       | 102             |
| Nuevo León                              | 10,878     | 3,066      | 7,570      | 208       | 34              |
| Oaxaca                                  | 1,518,410  | 605,505    | 817,608    | 90,404    | 4,893           |
| Puebla                                  | 853,554    | 343,140    | 461,547    | 46,329    | 2,538           |
| Querétaro                               | 37,499     | 15,520     | 19,803     | 1,995     | 181             |
| Quintana Roo                            | 338,158    | 124,941    | 202,033    | 10,316    | 868             |
| San Luis Potosí                         | 325,253    | 137,309    | 170,750    | 16,227    | 967             |
| Sinaloa                                 | 75,345     | 29,752     | 42,419     | 2,845     | 329             |
| Sonora                                  | 104,870    | 33,286     | 63,629     | 7,584     | 371             |
| Tabasco                                 | 112,062    | 41,605     | 64,734     | 5,484     | 239             |
| Tamaulipas                              | 25,815     | 8,530      | 16,504     | 685       | 96              |
| Tlaxcala                                | 41,570     | 13,387     | 24,871     | 3,179     | 133             |
| Veracruz                                | 936,308    | 370,053    | 513,627    | 48,081    | 4,547           |
| Yucatán                                 | 971,345    | 325,873    | 574,179    | 68,914    | 2,379           |
| Municipios indígenas                    | 9,268,431  | 3,634,405  | 5,135,886  | 467,414   | 30,726          |
| Otros municipios con población indígena | 921,083    | 340,958    | 515,530    | 61,399    | 3,196           |
| Total nacional                          | 10,189,514 | 3,975,363  | 5,651,416  | 528,813   | 33,922          |

Fuente: INI-CONAPO. Estimaciones de la población indígena, a partir de la base de datos del XII Censo general de población y vivienda 2000, INEGI.

Son mexicanos, son indígenas y también son mayas, tzotziles, nahuas, otomíes, totonacas, tzetzales, mazahuas, popolucas, mazatecos, zapotecos, mixtecos, purépechas, huicholes, mayos, seris y muchos más hasta sumar 62 lenguas indígenas además de sus diversas variantes, que son producto de culturas originarias de su territorio.

Son los niños y niñas que heredan de sus padres, de sus abuelos y su entorno, una enorme variedad de saberes y sensibilidades que se expresan en conocimiento y relación con la naturaleza, en historias, mitos y leyendas, en música, canto y danza, en hábitos de cocina y en objetos de arte, en sus ropas y en sus rostros.

Son el rostro pluriétnico y pluricultural de México. Pero también son el rostro, de la pobreza, del rezago, del hambre y sobre todo de la desigualdad en nuestro país.

Como se ha podido constatar a lo largo de este Informe, en los niveles de ingreso, al igual que en los indicadores de desarrollo humano como la educación y la salud, y en prácticamente en todos sus derechos los niños y niñas indígenas han quedado sistemáticamente a la zaga en relación con los del resto de la población. Así, en cada uno de los temas aquí desarrollados, la infancia indígena aparece siempre como la más vulnerable.

Por ejemplo, el trabajo infantil en zonas indígenas se acentúa casi dos veces más que en el resto del país: la Encuesta Nacional de Empleo en Zonas Indígenas de 1997 refiere que la tasa de participación en el trabajo de los niños y niñas indígenas en ese año fue de 35.9% mientras que la nacional del mismo año se ubicó en 18.7%.

Así, se señala que en ese año la población infantil trabajadora en las diez zonas de mayor concentración indígena del país ascendía comprendía a un total de 348 mil niños y niñas; siendo 50.4% niños y 49.6% niñas.

**Cuadro 5.1 Población infantil indígena por sexo según grandes grupos de edad 1997**

| Sexo  | Total   | 6 a 11 años | 12 a 14 años |
|-------|---------|-------------|--------------|
| Total | 968 301 | 69.2        | 30.8         |
| Niños | 502 371 | 69.9        | 30.1         |
| Niñas | 465 930 | 68.5        | 31.5         |

Fuente: INEGI, INI, STPS, SEDESOL, PNUD, OIT. Encuesta Nacional de Empleo en Zonas Indígenas, 1997. Módulo de Trabajo Infantil, 1997.

## Miradas desde la Infancia

### Niñas y niños abofeteados.

El padre, algo molesto, relata la llegada con su familia a la capital en 2001, procedente de Oaxaca, para buscar trabajo. "¿Me das una moneda para un taco (tortilla de maíz)?", repite cientos de veces mientras improvisa melodías en su acordeón.

Pegada a él su hija, cuya pequeña talla desmiente sus nueve años, ríe nerviosa. Faustina no tiene la suerte de conocer sus derechos. Vive lejos de los de su etnia, en un cuarto que sus padres rentan en el centro histórico de la ciudad.

"Y no voy a la escuela, pero quizá regrese luego", afirmó. Con sus pocas palabras en español explicó las burlas de las que fue objeto junto con su madre, por vestir "como en nuestro campo". "Sí, se reían y hablaban cuando me iba a ver (mamá), así que mejor nos salimos" relata.

Faustina tiene la esperanza de regresar a la escuela. Por ahora, su padre acordeonista sostiene que lo mejor para ella es acompañarlo a pedir limosna.

Fuente: MÉXICO, 28 feb (IPS)

Al parecer niños y niñas indígenas se incorporan al trabajo a una edad mucho más temprana que el resto de la población infantil: el estudio del INEGI muestra que la tasa de participación de los niños y niñas indígenas en el grupo de 6 a 11 años es 157.4% mayor y en el grupo de 12 a 14 años es 67.5% más alta.

En estas zonas indígenas, de acuerdo a la misma fuente, los niños de menor edad (de 6 a 11 años) que trabajan son sólo un poco menos (48.9%) que los de 12 a 14 años (51.1%). En el caso de las niñas la participación en el trabajo se incrementa con la edad, con un aumento de 11 puntos porcentuales: las de 6 a 11 años de edad representaron el 44.4% y las de 12 a 14 años 55.6%.

Dentro del trabajo infantil indígena, el estudio muestra que mientras las niñas se desempeñan principalmente dentro del trabajo doméstico (64%), los varones se visibilizan en el trabajo económico (75.3%). Por otro lado se muestra que el 26.2% de esta infancia trabajadora indígena no estudia. Estos datos muestran desigualdad de género debido a que mientras el porcentaje de niños indígenas que trabajan y no estudian (21.9%) es menor al de los niños en esta situación a nivel nacional (24.9%); las niñas indígenas que trabajan y no estudian representan 30.4%, 4.2 puntos porcentuales más que las niñas que trabajan y no estudian a nivel nacional (26.2%).

**Cuadro 5.7 Distribución porcentual del trabajo infantil indígena por tipo de actividades según sexo 1997**

| Tipo de actividades                                | Total | Niños | Niñas |
|----------------------------------------------------|-------|-------|-------|
| Total                                              | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Trabajo económico                                  | 4.9   | 8.4   | 1.3   |
| Trabajo económico y estudio                        | 12.5  | 20.9  | 4.0   |
| Trabajo económico y quehaceres domésticos          | 10.3  | 9.4   | 11.1  |
| Trabajo económico, quehaceres domésticos y estudio | 28.2  | 36.6  | 19.6  |
| Trabajo doméstico                                  | 11.0  | 4.0   | 18.0  |
| Trabajo doméstico y estudio                        | 33.1  | 20.7  | 46.0  |

Fuente: INEGI, INI, STPS, SEDESOL, PNUD, OIT. Encuesta Nacional de Empleo en Zonas Indígenas.

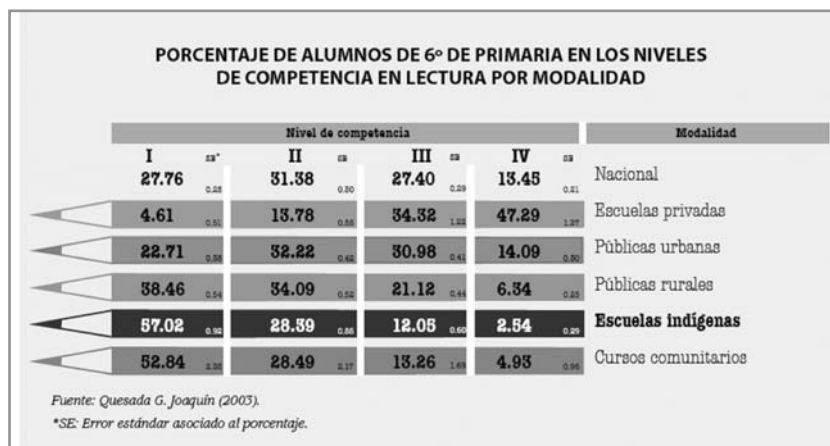
Similares condiciones de desigualdad prevalecen en materia educativa<sup>117</sup>.

De 1.3 millones de infantes indígenas entre seis y 14 años de edad, el 16.43% no asiste a la escuela, aunque hay estados en los que se observa un mayor rezago, como en Chihuahua y Sinaloa, donde el 40% y el 61%, respectivamente, de los niños indígenas no asisten a la primaria.

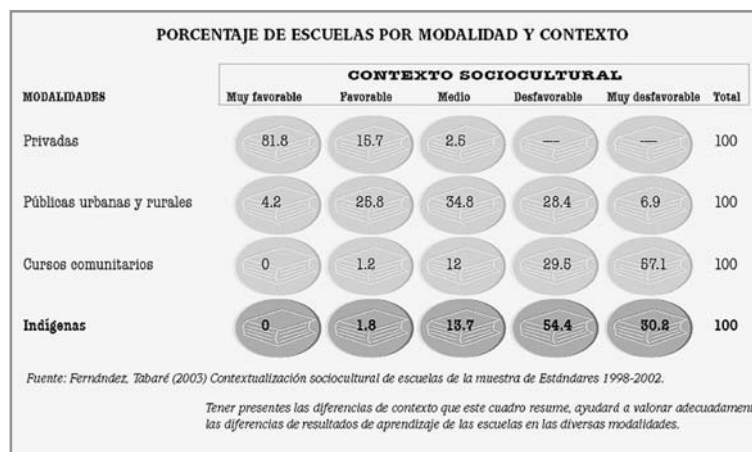
117. Datos tomados de La Educación Indígena El Gran Reto. Instituto Nacional de Evaluación de la Educación. Folletos Temas de la Evaluación. No. 1. 2004.

Alrededor de una tercera parte de los niños indígenas asiste a escuelas generales. Inclusive existen escuelas generales que reportan un 100% de su matrícula como población indígena; estas escuelas se encuentran sobre todo en Oaxaca, Chiapas y Veracruz.

En las pruebas de aprovechamiento escolar aplicadas a niños y niñas de sexto año de primaria, la diferencia de los puntajes promedio entre primarias privadas y las indígenas es de 142 puntos en lectura.



Factores como el grado de hacinamiento, la disponibilidad de libros, nivel educativo de la madre, infraestructura educativa, entre otros influyen en los rendimientos educativos. En el caso de las primarias indígenas. Ocho de cada diez, están ubicadas en contextos socioculturales desfavorables.





## Mirada a la acción

- \* Educación bilingüe universal para los niños y niñas indígenas.
- \* Políticas de protección social diferenciada y específicamente diseñadas para los pueblos indígenas.
- \* Educación de mayor alcance y mejor calidad.
- \* Programas integrales de nutrición y estimulación de la primera infancia.

El reto es cada vez mayor, en la medida que los logros más significativos a nivel nacional, dan cuenta de avances en aquellos grupos infantiles de la población, que si bien no veían cumplido en plenitud sus derechos, por lo menos se acercaban a lograrlo.

Los promedios nacionales se incrementan, en la lógica de que los que están bien estén mejor y de que los que estén regular estén bien, a costa de que los grupos más vulnerables, como son los indígenas, estén menos mal.

Es necesario cambiar esta lógica, de lo contrario los rostros de los niños y niñas de México, continuaran reflejando, cada vez más la polarización. Los rostros de los niños y niñas mexicanas son diversos y conservar esta diversidad es también un reto, pero son los rostros de la diversidad en la igualdad, lo que reflejarán que los derechos de los niños y niñas mexicanos se cumplen.

De continuar en la ruta, hasta ahora trazada, por ejemplo en el caso de la desnutrición, alcanzaremos la meta de 2.5% como promedio nacional en el 2010, sin embargo para que los niños y niñas indígenas alcancen este porcentaje que reflejaría que hemos abatido la desnutrición, tendremos que esperar hasta el 2050.

Esto no requiere de agregar más programas a una lista, que actualmente es excesiva. Se requiere una apuesta política, una apuesta desde los tres niveles de gobierno y desde las organizaciones de la sociedad civil, para realizar cambios estructurales que posibiliten que la brecha sea menos profunda.

## I. Cruzando la Frontera

De acuerdo a la Secretaría de Relaciones Exteriores, y basada en información provista por los consulados mexicanos en la Frontera, durante el periodo 1990-2000, 267,545 menores de edad fueron devueltos de forma ordenada por la patrulla fronteriza.

El 40% de entre 16 y 17 años de edad, aproximadamente la mitad cruzaron la frontera solos, y 8 de cada 10 eran de género masculino, 58% fueron devueltos del sector de Texas (estado Chihuahua)<sup>118</sup>.

Por su parte, las estadísticas del Instituto Nacional de Migración (INM) de 2002 a 2003 muestran que en los casos de infancia relacionada en eventos de repatriación, 8.4% del total son niños y niñas menores de 18 años de edad, el 68% son de género masculino y 32% femenino; el 63% fueron repatriados al estado de Sonora (Sectores Arizona) y 18% a Chihuahua (sectores de Texas).

## 7.6 Infancia migrante

### Mirada de atención

La población infantil migrante en nuestro país, ha venido creciendo en la última década. Principalmente constituida por grupos que en sus lugares de nacimiento ya eran vulnerables y sujetos de atención especial y que trasladan esa vulnerabilidad, sumada con riesgos adicionales a los lugares de recepción. Los riesgos de morbi-letalidad: por plaguicidas y explotación laboral en el caso de los jornaleros agrícolas; por condiciones de vida insalubres para los indígenas migrante a las grandes urbes; y por inanición y fatiga en los migrantes transfronterizos. Son un ejemplo de los problemas que emergen y merecen especial atención. A estos, en común, habría que agregar la Explotación Sexual Comercial y la falta de oportunidades educativas en los tres casos.

La atención a la infancia jornalera, ha sufrido retrocesos, debido al cambio del enfoque en la política de atención, por lo que se requiere de un nuevo replanteamiento de intervención.

### Devoluciones ordenadas mexicanas desde Estados Unidos, 2003-2005

| Personas menores de 18 años de edad<br>Estado | 2002    |        |        | 2003    |        |        | 2004    |        |        | Enero-Abril 2005 |        |       |
|-----------------------------------------------|---------|--------|--------|---------|--------|--------|---------|--------|--------|------------------|--------|-------|
|                                               | Total   | H      | M      | Total   | H      | M      | Total   | H      | M      | Total            | H      | M     |
| Coahuila                                      | 22,723  | 2086   | 261    | 13,395  | 1,366  | 217    | 13,216  | 1,271  | 215    | 8,128            | 644    | 88    |
| Tamaulipas                                    | 60,480  | 1282   | 477    | 50,558  | 1,051  | 392    | 44,119  | 1,074  | 302    | 15,713           | 219    | 79    |
| Sonora                                        | 184,888 | 21760  | 10875  | 201,974 | 22,877 | 11,131 | 186,393 | 15,109 | 5,673  | 86,502           | 4,485  | 1,352 |
| Chihuahua                                     | 95,727  | 4711   | 2225   | 84,136  | 5,176  | 4,831  | 90,451  | 5,732  | 2,360  | 40,734           | 2,329  | 842   |
| Baja California                               | 219,590 | 2,598  | 1,310  | 209,886 | 3,507  | 1,987  | 180,765 | 5,334  | 2,620  | 67,234           | 4,286  | 1,828 |
| Total                                         | 583,408 | 32,437 | 15,148 | 559,949 | 33,977 | 18,558 | 514,944 | 28,520 | 11,170 | 218,311          | 11,963 | 4,189 |

Fuente: Instituto Nacional de Migración, México.

118. Comisión Nacional de Acciones en favor de la Infancia. Evaluación del Programa Nacional de Acciones en favor de la Infancia. México 2000.

## Miradas desde la Infancia

"Me llamo Francisco López Santiago. Me despierta mi papá a las 6 de la mañana, me pongo mis zapatos y me voy pa' fuera y me pongo mi cachucha, agarro mis asados y mi lonche que es de huevo y tomate y me voy solo a trabajar a la cuadrilla de los morros.

Tengo 10 años y trabajo desde los 8 años en cortar tomate, desyerbar y quitando varillón que es como una tela blanca que está en los surcos. En Ocotlán de Morelos, Oaxaca voy a primer grado, me gusta ir a la escuela. No aprendo mucho porque a veces no me da tiempo, llego tarde del trabajo, en veces hasta las 6 de la tarde. Me gusta mucho estudiar letras.

Tengo ocho hermanos, dos grandes y los demás chiquitos. Nomás venimos tres a la escuela Trini, Ramiro y yo. Tengo dos hermanos más grandes de 15 y 19 años. Trabajamos 4 con mi papá.

Me gustaría ser de los señores que mandan en el campo a los que andan cortando tomate. Tenemos un año aquí en este campo y me gusta mucho, pero más me gusta Sinaloa, pero lo que más me gusta es ir a mi pueblo."

López Santiago, Francisco. 10 años. Lugar de origen: Ocotlán de Morelos, Oaxaca. Carta escrita en un campamento en Baja California Sur, 1999.

"Me gustaría que me dieran información en un video recreativo, me aburre mucho".  
"Quiero saber que día me voy a mi país, que me digan la verdad".  
"Ya no quiero estar encerrado".

Adolescentes Centroamericanos, extraído del documento "Huellas de la Ausencia", elaborado por "Sin Fronteras, I.A.P."

Esta información debe de ser tomada como un estimando en primer lugar pues este sistema, no registra los casos en donde la repatriación no es "ordenada, ni segura" y también porque se carece de consistencia al momento de procesar la información<sup>119</sup>. Aún así el Instituto Nacional de Migración en un reporte publicado en el mes de mayo del 2004<sup>120</sup>, indicó que aproximadamente 60,000 niños y niñas fueron deportados en ese año, pero sus propias estadísticas indicaron 39,600 para ese año.

Adicionalmente, una de las más confiables fuentes de información sobre migrantes, la Encuesta de Migración de la Frontera Norte (EMIF), solamente contabiliza a las personas mayores de 12 años de edad como candidatos para su cuestionario<sup>121</sup>.

De 1993 a 2001 la EMIF reportó cerca de 760,000 niños y niñas de entre 12 y 19 años de edad, que fueron devueltos a México por la patrulla fronteriza, contabilizando para un promedio de 19% del total de ese periodo.

| Edad         | 1993    | 1994    | 1996    | 1998    | 1999    | 2000    |
|--------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
|              | 1994    | 1995    | 1997    | 1999    | 2000    | 2001    |
| TOTAL        | 617,444 | 642,248 | 671,465 | 549,562 | 786,673 | 689,369 |
| 12 - 14 años | 6,203   | 5,163   | 4,671   | 0       | 0       | 0       |
| 15 - 19 años | 138,922 | 129,739 | 120,539 | 101,757 | 141,423 | 104,810 |
| Porcentaje   | 23.5    | 21.0    | 18.6    | 18.5    | 18.0    | 15.2    |

Fuente: Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México. (EMIF) COLEF-CONAPO-STyPS.

119. La mayoría del personal no recibió un entrenamiento y en la mayoría de los casos, las formas son ignoradas y se llenan con información general. La información recolectada se usa para alimentar el sistema maestro de información sobre migración e infancia repatriada, pero en 2001, la base de datos estuvo en revisión, ya que los resultados obtenidos no eran satisfactorios, y en mayo de 2002, la situación permaneció de la misma forma". López G, Blackwell M. and Andrews S. Infancia Migrante: Derechos Humanos, Protección y Servicios en los Países Miembros de la Conferencia Regional de Migración. Colegio de Michoacán y Canada for Population and Development, October 2002.

120. Sánchez A. 90,000 niños mexicanos cruzan la frontera de forma indocumentada en 2004. Crónica. 20 Mayo, 2005.

121. Ellos reportaron que, cerca del 19% de los migrantes mexicanos que buscan trabajo en los Estados Unidos, son infantes y adolescentes de entre 12 y 18 años de edad y que el 6% de los adultos cruzan acompañados de niños y niñas menores de 12 años de edad.

La mayoría fueron hombres, con un porcentaje de 83%.

| Género     | Edad    | 1993 - 1994 | 1994 - 1995 | 1996 - 1997 | 1998 - 1999 | 1999 - 2000 | 2000 - 2001 |
|------------|---------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Masculino  | 12 - 14 | 5,315       | 4,215       | 3,544       | 0           | 0           | 0           |
|            | 15 - 19 | 117,428     | 106,177     | 107,872     | 80,850      | 110,358     | 86,552      |
| Porcentaje |         | 84.6%       | 81.8%       | 89.0%       | 79.5%       | 78.0%       | 82.6%       |
| Femenino   | 12 - 14 | 889         | 949         | 1,127       | 0           | 0           | 0           |
|            | 15 - 19 | 21,494      | 23,563      | 12,666      | 20,907      | 31,065      | 18,258      |
| Porcentaje |         | 15.4%       | 18.9%       | 11.0%       | 20.5%       | 22.0%       | 17.4%       |

Fuente: Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México. (EMIF) COLEF-CONAPO-STyPS.

En la mayoría de los casos, vienen de áreas urbanas. La tendencia es hacia un incremento en los niños y las niñas de áreas rurales, que ha crecido de 26.8% en 1993, a 42.3% en 2001.

| Residencia | edad    | 1993 - 1994 | 1994 - 1995 | 1996 - 1997 | 1998 - 1999 | 1999 - 2000 | 2000 - 2001 |
|------------|---------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Urbana     | 12 - 14 | 4,819       | 4,718       | 4,000       | 0           | 0           | 0           |
|            | 15 - 19 | 101,441     | 95,102      | 88,450      | 67,827      | 92,762      | 61,562      |
| Porcentaje |         | 73.2%       | 74.0%       | 73.8%       | 66.7%       | 65.6%       | 58.7%       |
| Rural      | 12 - 14 | 1,384       | 446         | 671         | 0           | 0           | 0           |
|            | 15 - 19 | 37,481      | 34,638      | 32,089      | 33,930      | 48,661      | 43,248      |
| Porcentaje |         | 26.8%       | 26%         | 26.2%       | 33.3%       | 34.4%       | 42.3%       |

Fuente: Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México. (EMIF) COLEF-CONAPO-STyPS.

En 1993, 66% tenía experiencia laboral, pero para 2001 la proporción de trabajadores y no trabajadores la proporción era la misma.

| Situación laboral   | Edad    | 1993 - 1994 | 1994 - 1995 | 1996 - 1997 | 1998 - 1999 | 1999 - 2000 | 2000 - 2001 |
|---------------------|---------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Total de respuestas |         | 144,619     | 134,714     | 124,912     | 101,527     | 140,844     | 104,537     |
| Urbano              | 12 - 14 | 3,022       | 1,943       | 2,480       | 0           | 0           | 0           |
|                     | 15 - 19 | 91,865      | 81,689      | 72,801      | 47,494      | 65,552      | 51,730      |
| Porcentaje          |         | 65.6%       | 62.1%       | 60.3%       | 46.8%       | 46.5%       | 49.5%       |
| Rural               | 12 - 14 | 3,181       | 3,221       | 2,191       | 0           | 0           | 0           |
|                     | 15 - 19 | 46,552      | 47,863      | 47,439      | 54,033      | 75,292      | 52,807      |
| Porcentaje          |         | 34.4%       | 37.9%       | 39.7%       | 53.2%       | 53.5%       | 50.5%       |

Fuente: Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México. (EMIF) COLEF-CONAPO-STyPS.

El sistema automatizado de los Estados Unidos no captura esta información aunque de alguna forma es registrada<sup>122</sup>, haciendo que las estadísticas sobre la migración de infantes mexicanos sean extremadamente escasas. Una investigación realizada por la Oficina del Inspector de las Investigaciones Generales (OIG)<sup>123</sup> reporta que en el año 2000, la patrulla fronteriza aprehendió a 94,823 adolescentes mexicanos, y que la mayoría de ellos fueron repatriados a México, en un período menor a las 72 horas de custodia y retorno voluntario, proceso que regularmente no involucra a la División de Asuntos Juveniles. Ellos encontraron, en cuatro de siete estaciones de patrullas fronterizas, registros incompletos de repatriación y una de las recomendaciones era el establecimiento de los procesos para asegurar un registro completo.

La falta de información detallada de los registros de niños y niñas acompañadas y no acompañadas es un impedimento<sup>124</sup> para el diseño de estrategias y políticas públicas para asistir a este grupo de migrantes vulnerables y para asegurar que sus derechos son están siendo respetados. Más allá de la información incompleta, el monitoreo realizado por ONG's, reportes de investigación e información de los medios, indican un creciente y e importante número de niños y niñas migrantes mexicanos.

Los números estimados van de 50,000 a 100,000 niños y niñas migrantes, acompañados y no acompañados, menores de 18 años de edad. Algunas de las características de este reporte son:

a) Entre 1998 y 2003, los albergues del Desarrollo Integral de la Familia (DIF) en México, recibieron 42,342 niños y adolescentes migrantes y repatriados. La mayoría de ellos, provenientes de los estados del centro del país; el 70% eran hombres y adolescentes entre los 13 y los 17 años de edad<sup>125</sup>.

b) La participación de mujeres adolescentes en la migración indocumentada está en aumento, elevándose del 21% en 1999, al 27% en la primera mitad del 2002, equivalente a tres mujeres por cada diez hombres<sup>126</sup>.

122. Actualmente, el DHS no tiene información centralizada y automatizada con las características de la mayoría de los migrantes. La información de las aprehensiones y de las salidas voluntarias de los migrantes mexicanos, es recolectada en las formas I-213, Record of Deportable/Inadmissible Alien. La mayoría de la información recolectada establece la identidad y algunos datos demográficos (edad, género, estado civil), sin embargo, el Sistema de Análisis captura solamente información agregada del país de origen, fecha de aprehensión, status de entrada, duración de estancia en Estado Unidos e información limitada sobre el estado laboral.

123. Ellos revisan la forma electrónica I-213, obtenida de "INS's ENFORCE system", y los manifiestos de los sectores de la patrulla fronteriza OIG. (Office of the Inspector General's). Juvenile Repatriation Practices at Border Patrol Sectors on the Southwest Border. Report Number I-2001-010. September 2001.

124. Hay considerablemente menos información disponible sobre la infancia de Centroamérica que pasa por México en su camino hacia los Estados Unidos.

125. Gallo K. Migrant Childhood in the North Border: Legislation and Processes. UNICEF/ DIF. 2005.

126. UNESCO/DIF Fundaciones para el establecimiento de un Programa Interinstitucional para la atención de los menores deportados. Mexico. 2000.

c) El 80% de los niños mexicanos deportados por la aduana de Mexicali, de 1994 a 2001, tenía parientes en los Estados Unidos e iba a reunirse con ellos. La mayoría de los menores de edad estaban entre los 15 y 17 años; el 63% se valió de contrabandistas o "polleros" para cruzar la frontera. La razón principal para migrar es, la búsqueda de empleo en los Estados Unidos y la segunda razón, mencionada por un 50% de los niños deportados, es la búsqueda o la reunificación con sus familias<sup>127</sup>.

d) En 2004, 150,000 niños mexicanos intentaron cruzar la frontera hacia Estados Unidos. Una tercera parte lo hizo sin estar acompañados por una persona adulta, o intentó cruzar de forma solitaria, o con la ayuda de los traficantes o polleros, el resto lo hizo en compañía de un pariente o hermano. El 60% (90,000) logró cruzar la frontera y permanecer en territorio americano, y el resto fue deportado<sup>128</sup>.

La migración es siempre una aventura arriesgada, pero en el caso de los niños migrantes, las condiciones empeoran debido a su edad y la falta de experiencia, como dijo un periodista americano: "Si apenas tienen edad suficiente para cruzar una calle solos, mucho menos una línea fronteriza"<sup>129</sup>.

Historias sobre los problemas que enfrentan los niños que son detenidos en los puertos de entrada de los Estados Unidos, comienzan a ser más frecuentes y más comunes.

Algunos de ellas, están relacionados con las duras condiciones que implican el paso a través de la frontera: la exposición a morir de hambre y deshidratación, fatiga debido a la larga jornada y el estrés. No todos los niños lo logran y el número de los niños que mueren en los intentos de cruzar la frontera se ha incrementado en los últimos años. De acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores, en el 2001 las defunciones de niños registradas representaban el 6.7% del total, superando la proporción del 5% de 1999 y 2000. Si se considera que, aproximadamente un cuarto de los migrantes que mueren, no son identificados, el número de niños y niñas se incrementa preocupantemente<sup>130</sup>.

#### Niños fallecidos en la frontera norte, 1999-2001

|         | 1999 | 2000 | 2001 |
|---------|------|------|------|
| adultos | 236  | 359  | 384  |
| niños   | 11   | 20   | 23   |

Fuente: Secretaría Relaciones Exteriores, 2001

127. Monitoreo permanente de las organizaciones de la Sociedad Civil en la frontera de Mexicali-Calexico, citado por López, Blackwell y Andrews. Op. Cit.

128. Sanchez. Op. Cit.

129. Thompson G. Littlest Immigrants, Left in Hands of Smugglers New York Times. November 3, 2003.

130. López, Blackwell y Andrews. Op. Cit.

Estos niños también están altamente expuestos a prostitución infantil, drogas, violaciones y abuso sexual. Para los traficantes estos niños son una población altamente explotable y un buen negocio lucrativo, y aunque los traficantes reciben más dinero por pasar a los niños y con frecuencia los abandonan.

Cuando son deportados, su débil condición física es evidente y la mayoría se encuentran frustrados y sufren de ansiedad y de desesperación.

## 2. Jornaleros agrícolas

Para el año 2000, había en México 3.2 millones de jornaleros agrícolas, de los cuales casi 170 mil eran niños y niñas de entre 12 y 14 años de edad, según los datos de la Encuesta Nacional de Empleo 1999 (ENE 99). Otras estimaciones, derivadas de encuestas e investigaciones, establecen hasta 5 millones. Hay que considerar que hasta ahora ninguno de los censo, ni encuestas nacionales disponibles, han podido superar las dificultades que conlleva el registro del fenómeno de la migración rural - rural porque conforma corrientes migratorias pendulares de corto o mediano plazo entre los pueblos de origen y las regiones desarrolladas en donde se encuentra trabajo: principalmente a 23 zonas agrícolas ubicadas predominantemente en Baja California, Sinaloa, Sonora, Nayarit, Jalisco y Durango.

### Composición de los jornaleros agrícolas, 2000

| Concepto           | Hombres   | Mujeres | Total     | %     |
|--------------------|-----------|---------|-----------|-------|
| Niños (12-14)      | 130,932   | 37,861  | 168,793   | 5.3   |
| Jóvenes (15-24)    | 897,708   | 175,189 | 1'072,897 | 33.9  |
| Adultos (25-54)    | 1'335,513 | 231,581 | 1'567,094 | 49.6  |
| Mayores de 55 años | 318,118   | 33,928  | 352,046   | 11.2  |
| Total              | 2'682,271 | 478,559 | 3,160,830 | 100.0 |

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo 1999. INEGI/STPS.

Tomando en consideración que los menores de entre 6 y 11 años, también se incorporan al trabajo de los campos hortícolas, en donde 3 de cada 7 niños y 5 de cada 8 niñas que llegan, se incorporan al trabajo asalariado y que la ENE 99 no contempló en su registro este rango de edad, la Encuesta Nacional a Jornaleros Migrantes (ENJM/PRONJAG 1998) indica que los menores de 6 a 14 años que laboran en los campos hortícolas, frutícolas y de cultivos industriales representan alrededor del 20% del total de jornaleros. Una estimación conservadora establecería que en nuestro país trabajan como jornaleros agrícolas, entre al menos medio millón de niños y niñas menores de catorce años (entre 400 y 700 mil)<sup>131</sup>.

Esta última fuente nos aporta el siguiente escenario:

\* El 41% de los jornaleros son indígenas que hablan 26 lenguas diferentes, provienen fundamentalmente de Oaxaca, Guerrero, Veracruz, Hidalgo, Puebla, Chiapas y San Luis Potosí.

\* La especialización de estos trabajadores del campo, y en ocasiones la delicadeza y cuidado que tienen esas tareas, propicia una demanda mayor por el trabajo femenino y de los niños.

\* Entre los jornaleros migrantes se observa un índice de trabajo infantil<sup>132</sup> de 24.3. Sin embargo, en las regiones donde se producen cultivos altamente demandantes de mano de obra, como las hortalizas, el número de niños trabajadores se eleva considerablemente; son los casos de las regiones de las costas centro (37.3) y norte (34.3) de Sinaloa, melonera de Huetamo (48.2), costa centro de Nayarit (36.2) y Valle de Vizcaíno (30.4). Su contribución al ingreso familiar, es significativa, alcanzando en algunos casos la tercera parte del total.

\* 52% de las viviendas que habitan se encuentran en malas condiciones.

\* 48% de las Unidades de Trabajo no cuentan con servicios de salud.

\* 40% de los niños entre seis y catorce años son analfabetas.

\* 69% de los mayores de 12 no concluyeron la primaria.

\* 42% de los niños y las niñas de 0 a 6 años de edad, presentan algún grado de desnutrición.

\* Prácticamente todos los niños presentan enfermedades asociadas a la pobreza, y también a un acelerado deterioro de la salud por el esfuerzo que implica su trabajo.

Si tomamos en cuenta que la población mas pobre del país es la que migra desde las regiones deprimidas y aisladas, el rostro que nos presentan los niños y niñas jornaleros está marcado por la crueldad y la injusticia, de la pobreza extrema, traduciéndolos en uno de los grupos de mayor vulnerabilidad social.

Los programas sistemáticos de apoyo social gubernamental a este grupo, iniciaron a principios de los años noventas, uno de sus logros iniciales, fue hacerlos visibles. Hasta entonces, quizá a la par de la dinámica de sus flujos migratorios, aparecían y desaparecían.

132. Número de niños entre 6 y 14 años, dividido entre el número de trabajadores mayores de 15 años, multiplicado por cien.

Durante casi diez años, el Programa Nacional de Jornaleros Agrícolas, fue el eje que articuló los primeros trabajos de coordinación intersectorial para atender a este grupo, integrando las primeras propuestas educativas, en coordinación con CONAFE, impulsando cambios legislativos y de reglamentación laboral, desarrollando estrategias para que el sector salud considerará a esta población entre otros.

Sin embargo, a partir del 2001, el programa fue modificado y a pesar de que aún se sostiene, actualmente con el nombre de Programa Intersectorial de Atención a Jornaleros Agrícolas, y que intenta articular acciones como el Programa Vete Sano y Regresa Sano de la Secretaría de Salud, el Programa Educación Primaria para Niñas y Niños Migrantes (PRONIM) y el Programa Rehilete enfocado a la atención de la primera infancia, sus avances han sido limitados.

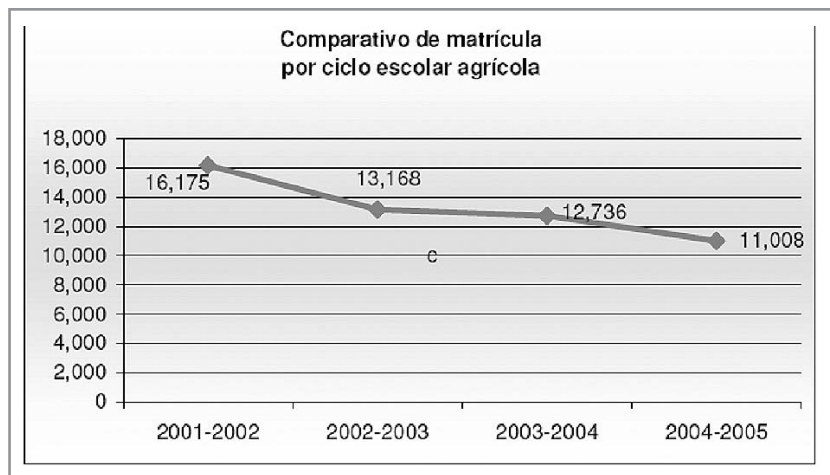
Las razones de la poca efectividad de las acciones se deben por un lado, el cambio de enfoque de uno centrado en la formación de capital social a uno asistencialista y centrado exclusivamente en el capital humano; y por el otro a una dinámica, que requiere, además de mayores recursos y de intervenciones innovadoras, por el grado de complejidad de los procesos que engendra.

Los resultados por ejemplo, en el campo educativo, son clara muestra de que se requieren de mayores esfuerzos para que los niños y niñas jornaleros migrantes no vivan cada día y sistemáticamente la violación a sus derechos.

Los principales hallazgos de la Evaluación Externa del PRONIM 2004<sup>133</sup>, realizada por la Universidad Pedagógica Nacional, son los siguientes:

\* En el ciclo 2004-2005 se atendieron un estimado de 11,008 niños y niñas, lo que se traduce en una oferta educativa de aproximadamente 2 o 3 niños de cada cien que requieren el servicio. Adicionalmente en los últimos cinco años la matrícula ha venido disminuyendo (de 16 mil en 2001 a 11 mil en 2004). Esta disminución implica que cada año escolar se generen menos oportunidades educativas, en términos de acceso y permanencia, para que la población infantil migrante pueda ser atendida en la educación primaria. Adicional al ya reducido porcentaje de niñas y niños que se atiende a través del PRONIM -contrastando la matrícula atendida frente a la demanda educativa estimada, se suma la baja continúa de la población infantil que esta siendo atendida. Por lo tanto, al no revertir la tendencia decreciente que presenta la matrícula el programa se van ampliando los márgenes de inequidad existentes para esta población.

133. Evaluación Programa Educación Primaria para Niñas y Niños Migrantes 2004. UPN-SEB. México, Marzo del 2005.



Fuente: Reportes estadísticos estatales sobre la matrícula escolar atendida durante los últimos cuatro ciclos escolares agrícolas. Evaluación Programa Educación Primaria para Niñas y Niños Migrantes.

\* Para el ciclo escolar agrícola 2004-2005 el PRONIM atendió un total de 293 campamentos o localidades, 21 campamentos o localidades menos de los 314 atendidos en el ciclo escolar agrícola anterior. Este decremento en términos porcentuales es poco significativo, respecto al año anterior. Sin embargo es muy representativo respecto el total de campamentos atendidos por el PRONIM en su inicio en 2002, ya que se atienden un 36.2% de campamentos y localidades menos a las atendidas durante el ciclo escolar 2001-2002. Esto significa, que la tendencia del programa, en términos de campamentos y localidades atendidas, tiende a decrecer conforme avanzan los años de operación.

\* En San Luis Potosí, el estado reporta en las listas de asistencia de los docentes a niñas y niños de 3 a 5 años inscritos en el nivel primario, así como algunos niños que asisten también a la escuela de la localidad. Además, se identificó durante las visitas a los centros escolares, la inexistencia de niños y de maestros en algunos centros escolares.

Adicionalmente, algunas entidades reportan en el total de la matrícula las niñas y los niños atendidos en el nivel de preescolar, incluso los de educación inicial en el caso de una de las entidades.

|                     |         |
|---------------------|---------|
| Total               | 339,931 |
| Atzacapotzalco      | 11,967  |
| Coyoacán            | 23,600  |
| Cuajimalpa          | 4,497   |
| Gustavo A. Madero   | 42,051  |
| Iztacalco           | 12,988  |
| Iztapalapa          | 86,813  |
| Magdalena Contreras | 8,933   |
| Milpa Alta          | 11,173  |
| Álvaro Obregón      | 23,353  |
| Tlahuac             | 11,144  |
| Tlalpan             | 25,756  |
| Xochimilco          | 21,896  |
| Benito Juárez       | 10,387  |
| Cuauhtémoc          | 21,101  |
| Miguel Hidalgo      | 10,671  |
| Venustiano Carranza | 13,601  |

Fuente: CNPI. Basado Censo 2000

### 3. Viviendo en las ciudades

La migración en nuestro país es un fenómeno socioeconómico y cultural generalmente asociado con la búsqueda de mejores condiciones de vida. Para muchos campesinos e indígenas en México es la alternativa de supervivencia ante la difícil situación en sus comunidades de origen: pobreza extrema, baja productividad de la tierra, ausencia de infraestructura productiva, deterioro de recursos naturales, falta de oportunidades de empleo, carencia de servicios públicos y crecimiento demográfico, entre otros factores.

Para inicios de los ochentas alrededor del 7% de la población total indígena del país, se concentraba en tan sólo tres centros urbanos: la ciudad de México, Guadalajara y Monterrey; de los cuales el 58.2% se encontraba en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México<sup>134</sup>.

El Distrito Federal y su área conurbada, se han convertido en los principales centros de atracción de los migrantes (entendiendo por migrantes "aquellas personas que se encuentran fuera de su comunidad, pero existe una conciencia de pertenencia étnica que se refleja con su participación comunitaria y organizativa en las zonas de atracción"<sup>135</sup>) de los pueblos indígenas. Los indígenas se han sumado a las pocas ofertas que ofrece la ciudad, entre las que podemos mencionar: trabajadoras domesticas, albañiles, comerciantes ambulantes, vigilantes, cargadores, jardineros y artesanos.

Según el Censo General de Población y Vivienda del año 2000, en el Distrito Federal, cerca de 340 mil indígenas. La mayoría provenientes de Oaxaca, Puebla, Veracruz, Estado de México, Hidalgo y Querétaro. El 11% son nahuas, 5% otomíes, también hay importantes grupos de mazahuas, mixtecos, zapotecas y triquis. Habitan en las 16 delegaciones, aunque casi el 45% se concentra en tres: Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Tlalpan (ver cuadro izquierda).

Datos del mismo Censo General de Población y Vivienda del año 2000 muestran que existe una población indígena de 5 a 14 años en el D.F. de 8 mil 512 menores.

La mayoría de ellos trabajan en las calles, solos o acompañados por adultos. Particularmente los niños y niñas migrantes "desde muy temprana edad asumen determinadas responsabilidades...la vivencia del trabajo desde la perspectiva de la familia migrante supone un aprendizaje muy valorado socialmente. Por medio de su incorporación al trabajo, el niño, además de contribuir solidariamente a la resolución de las necesidades familiares de supervivencia, aprende a ser un sujeto autónomo y responsable"<sup>136</sup>.

134. Entendiendo por este contexto que la Zona Metropolitana de la ciudad de México se integra por las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal y 27 municipios conurbados.

135. Ce-Acatl. Indígenas en la Ciudad de México. Ce-Acatl 101 México. D.F. 1999.

136. Educación Intercultural. Una propuesta para la población infantil migrante. CONAFE. 1999.

El Comité de Investigación de la Asamblea de Migrantes Indígenas en el D.F., señala que cerca 4 mil 500 niños y niñas migrantes de entre 6 y 12 años no estudian debido a que no hablan español y los que se incorporan al sistema educativo sufren exclusión y discriminación, lo que provoca que las niñas y los niños deserten.

Sumado a lo anterior esta población no cuenta con servicios de salud y vive en condiciones de hacinamiento, promiscuidad y riesgo físico, ya que en la mayoría de los casos habitan en cuartos de cartón o madera en predios invadidos o en edificios o vecindades abandonados por su deterioro.

Los niños y niñas migrantes, son atendidos por organizaciones no gubernamentales, como el CIDES, y por proyectos gubernamentales, entre los que destaca la iniciativa de Centro de Atención al Indígena Migrante de la administración local y recientemente el proyecto de oferta educativa bilingüe, instrumentada por la Secretaría de Educación Pública Federal. Sin embargo son necesarios mayores recursos para lograr una mayor cobertura y la generación de programas, que rebasen el enfoque asistencialista y atiendan integralmente a este sector de la población.

## Mirada a la acción



\* Instrumentar mecanismos de recolección de información, que permitan conocer el número, ubicación y características de los tres grupos de población infantil migrante en nuestro país, hasta ahora invisibles en la estadística nacional.

\* Generar las acciones pertinentes y destinar los recursos necesarios para garantizar el cumplimiento de sus derechos, inicialmente los relacionados a la vida, educación y salud.



## **8. Relación Bibliográfica**

AMNISTÍA INTERNACIONAL (2005). Informe 2005. Artículo publicado en <http://web.amnesty.org/report2005/mex-summary-esl>

ARROYO, M. (2002). Elementos para el análisis del "toque de queda" establecido en Tecate, Baja California. Mimeo, Citado en Informe Red y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

BUSTELO, E (1999) "Pobreza Moral, Reflexiones sobre política social amoral y la utopía posible" en UNICEF-UAM (Comp.) Infancia y Política Social (México, UNICEF).

CANO, F. Los Retos Ambientales de la Ciudad de México. México. 2000. Artículo publicado en Internet, disponible en: <http://www.planeta.com/ecotravel/mexico/ecologia/97/1197df5.html>.

CANTÚ, P. et al. (2002). Percepción de la farmacodependencia por estudiantes adolescentes de educación secundaria en Guadalupe, NL. Facultad de Salud Pública y Nutrición, Universidad Autónoma de Nuevo León. México 2002. Documento disponible en: <http://www.uanl.mx/publicaciones/respyn/iii/2/articulos/adcciones.html>

CENTRO DE DERECHOS HUMANOS "MIGUEL AGUSTÍN PRO JUÁREZ", A.C. Día Internacional de Apoyo a Víctimas de la Tortura. Documento de Postura del Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez A.C". México, 21 de Junio de 2005. Artículo publicado en: [http://www.sjsocial.org/PRODH/Publicaciones/Informes/info\\_hm/informes%20prodh/2005/tortura\\_210605.htm](http://www.sjsocial.org/PRODH/Publicaciones/Informes/info_hm/informes%20prodh/2005/tortura_210605.htm)

CENTRO DE ESTUDIOS ANTROPOLOGICOS, CIENTIFICOS, ARTISTICOS, TRADICIONALES Y LINGÜÍSTICOS. Indígenas en la Ciudad de México. Ce-Acatl 101 México. D. F. 1999.

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY, CAMPUS CD DE MÉXICO. Evaluación de resultados del Programa de Abasto Social de Leche. Artículo publicado en Internet en: [www.liconsa.gob.mx/PDF/LiconsaLeche.pdf](http://www.liconsa.gob.mx/PDF/LiconsaLeche.pdf)

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA (CESOP), CÁMARA DE DIPUTADOS LIX LEGISLATURA. Los Programas de Abasto Social en México; Abasto social de Leche y Tortilla. Julio 2004. <http://www.diputados.gob.mx/cesop/doctos/Los%20programas%20de%20abasto%20social%20en%20mexico.pdf> -Consultado en Septiembre, 2005.

CENTRO DE INVESTIGACIONES INNOCENTI DE UNICEF (2005). Pobreza Infantil en los Países Ricos.. Documento descargado de la Red Internacional de Información. [www.unicef-irc.org](http://www.unicef-irc.org)

COLEGIO DE LA FRONTERA NORTE (COLEF), CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (CONAPO) SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL (STyPS). Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México. (EMIF) .

COMISIÓN CIUDADANA DE ESTUDIOS CONTRA LA DISCRIMINACIÓN (2001). La Discriminación en México: por una Nueva Cultura de la Igualdad. México DF 2001. p. 68

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL) y UNICEF (2002). La pobreza y la desigualdad en América Latina y el Caribe aún tiene rostro de infancia.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL= (2005). Objetivo de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe.

COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. (2002). La infancia y sus derechos en el sistema interamericano de protección a los derechos humanos. CIDH.Argentina.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH), (2003). Informe especial sobre la situación de los derechos humanos de los internos en los centros de menores de la República Mexicana. México, Distrito Federal, 8 de julio de 2003. Documento descargado de la Red mundial de información: [www.cndh.org.mx](http://www.cndh.org.mx)

COMISIÓN NACIONAL DEL DEPORTE (CONADE). Programa Nacional de Cultura Física y Deporte 2001-2006. [http://www.conade.gob.mx/pncfyd/1-3\\_contenido.PDF](http://www.conade.gob.mx/pncfyd/1-3_contenido.PDF) consultado en septiembre, 2005.

COMISION PARA EL ESTUDIO DE NIÑOS CALLEJEROS (1992). Ciudad de México: Estudio de los niños callejeros (México, Comisión para el estudio de los niños callejeros / DDF / UNICEF) .

COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN AMBIENTAL DE AMÉRICA DEL NORTE (2003). Hacia un medio ambiente más sano. Panorama general de los retos ambientales para la salud de la niñez de América del Norte. CCA, Abril 2003.

COMUNICADO DE PRENSA LOS PINOS (2004). "Construye el Gobierno de la República un México de Oportunidades: Presidente Vicente Fox" 1° diciembre 2004.

CONSEJO NACIONAL DE FOMENTO EDUCATIVO (CONAFE) (1999). Educación Intercultural. Una propuesta para la población infantil migrante.

CONSEJO NACIONAL DE FOMENTO EDUCATIVO (2000). Escuela y comunidades originarias en México. CONAFE. México.

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, CONAPO (2000). Marginación por entidad federativa, Capítulo 2. México.

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, CONAPO (2004). Informe de Ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo 1994-2003. México.

MITOFVSKI et CONACULTA. (2005). Consulta Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco en Estudiantes del Distrito Federal: medición otoño 2003. México

CUSSIÁNOVICH, A. (1997). Infancia como representación social", en Niños trabajadores y protagonismo de la infancia. Edit. IFEJANT-MNNATSOP. Lima.

DE LA TORRE, RODOLFO.(2004). Reforma Económica, Distribución del Ingreso y Política Social en México. UIA-CIDSES. México. Mayo 2004, acetatos.

DE LA VEGA, S. (2004). Índice de Desarrollo Social de los Pueblos Indígenas. México, 2001, INI-PNUD.

DIAZ, P. (2002). Plaguicidas en México. Carpeta de prensa. México.  
DIVISION DE INVESTIGACIÓN EDUCATIVA/INSITITUTO NACIONAL DE EVALAUCIÓN EDUCATIVA, INEE. Estimaciones a partir de las bases de datos de la DGPPP, ciclo 2003/2004y; Proyecciones de la Población de México, 2000-2030.

EMBAJADA DE ESTADOS UNIDOS (2005). Informe 2005 sobre la Trata de Personas Publicado por el Departamento de Estado de E.U. Fecha de la publicación original: 3 de junio de 2005. Documento descargado de la Red mundial de información en: <http://www.usembassy-mexico.gov/textos/st050603trata.html> .

FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (UNICEF).  
Coatzacoalcos, Nuevas alternativas de atención para el niño de y en la calle de México No. 3 de la Serie Metodológica, Programa Regional Menores en circunstancias Especialmente Dificiles .Colombia, UNICEF. 1987.

FRAME, T. (2003). Informe del Taller de América del Norte sobre Indicadores de Riesgo y Salud Ambiental de la Infancia. Oaxaca.

GABINETE DE DESARROLLO HUMANO Y SOCIAL (2005). Resumen Ejecutivo. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avance. 2005. p. 27

GALLO K. Migrant Childhood in the North Border: Legislation and Processes. UNICEF/ DIF. 2005.

GARCIA, D. (2002). Análisis comparativo de las normas estatales sobre justicia penal en México y las normas internacionales que regulan la materia. UNICEF. México

HODGKIN, R. ET NEWELL, P. (2001). Manual de Aplicación de la Convención de los derechos del Niño. UNICEF. Geneva Switzerland . Ginebra 2001

HOFBAUER, H. et Lara, G, (2001). Presupuestos sensibles a la Infancia: Primera aproximación al análisis presupuestal para infancia. FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación; México D.F., Noviembre 2001.

Inglehart Ronald, Miguel Basáñez, Jaime Díez-Medrano, Lock Halman and Ruud Luijkx(2004) . "Human Beliefs and Values. A cross-cultural sourcebook based on the 1999-2002 values surveys". Siglo XXI Editores, S.A. de C.V., impreso en México.

INS's ENFORCE SYSTEM , et Office of the Inspector General's). Juvenile Repatriation Practices at Border Patrol Sectors on the Southwest Border. Report Number I-2001-010. September 2001

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, IFE (2003). Consulta Infantil y Juvenil 2003. México 2003

INSTITUTO MEXICANO DE LA JUVENTUD, IMJ (2002). Encuesta Nacional de Juventud 2000. Resultados Generales. México, D.F.: Secretaría de Educación Pública, Instituto Mexicano de la Juventud, agosto 2002.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (INEGI), et. al (2003). Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las relaciones en los Hogares 2003, ENDIREH, Instituto Nacional e Estadística geografía e Informática (INEGI) Instituto Nacional de las Mujeres, México, y "United Nations Development Fund for Women", UNIFEM.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, INEGI (2002, 2004). Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo. México. 2002, 2004. Publicado por: Fundación Este País, Conocimiento Útil, "En busca del tiempo perdido. Indicadores sobre el uso y administración del tiempo en México", Este País , julio 2004.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, INEGI Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, "Estadísticas a propósito del Día de Muertos" Datos Nacionales. México D.F. a 2 de Noviembre de 2003, <http://www.inegi.gob.mx/inegi/default.asp?c=516> consultado en agosto 2005.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA ,INEGI (2001). Estados Unidos Mexicanos. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados Básicos. Aguascalientes, Ags., 2001

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, INEGI(2003). Estadísticas Demográficas. Cuaderno 15. México. 2003

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, INEGI. El Trabajo Infantil en México. 1995-2002. INEGI. Aguascalientes, Ags. México. 2004. 120 p

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, INEGI (2004). Dirección General de Estadística. Dirección de Estadísticas Demográficas y Sociales. Edición 2004. Cuadro Demográfico.

INSTITUTO NACIONAL DE ETADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (INEGI) y SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL (STPS), (1999). Encuesta Nacional de Empleo.

INSTITUTO NACIONAL DE ETADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA ,INEGI, (2000). XII Censo General de Población y Vivienda. México. 2000

INSTITUTO NACIONAL DE ETADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, INEGI (2000). Sistema Municipal de Bases de datos (SIMBAD), consulta de datos del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (INMUJERES) y FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (UNICEF) (2002). Niños y niñas invisibles. Hijos e hijas de mujeres reclusas. México, Instituto Nacional de las Mujeres-UNICEF., 219 p.

INSTITUTO NACIONAL DEL SALUD PÚBLICA Y EL CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS SUPERIORES EN ANTROPOLOGÍA SOCIAL (2004). Evaluación Externa Oportunidades 2004.

LIEBEL, M. (2000). La otra infancia. Niñez trabajadora y acción social. Ed. IFEJANT. Lima.

LUCCHINI, R. Niño de la calle. Identidad, sociabilidad y droga. Ed Los Libros de la Frontera. Barcelona. 1996

LUNA, F. (2003). La adopción: un derecho de niñas y niños, una alternativa para transformar sus vidas. Informe sobre el caso Jalisco. Red por los Derechos de la Infancia en México. México 2003. Documento Inédito

MEDINA, M. "Abuso de sustancias" en Estudio de niñas, niños y jóvenes trabajadores en el Distrito Federal. (México, DIF-DF / UNICEF. 2000. Págs. 117 a 137.

OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN. Violencia escolar. Artículo publicado en Internet, disponible en <http://www.observatorio.org>. México 2005

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO (2004). Diagnostico sobre la situación de los derechos humanos en México. ACNUDH. México

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO)/ SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA (DIF). (2000). Fundaciones para el establecimiento de un Programa Interinstitucional para la atención de los menores deportados. México. 2000.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS/WHO) (1997). Comunicado de prensa no. 46 del 6 de Junio de 1997; Obesity, Preventing and Managing the global pandemic, 1997.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE) (2005) en : [www.oecd.org/health/healthdata](http://www.oecd.org/health/healthdata)

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE). Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA) 2003.

PRECISA REACH/MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE/FEDERACIÓN DE GREMIOS EDITORES DE ESPAÑA (2003). Encuesta de Hábitos Lectura y Compra de Libros en España. España.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). Informe sobre Desarrollo Humano México 2004. El Reto del Desarrollo Local. 2005

RAMÍREZ, R. (2005) Educación Preescolar en Seminario Público México ante los Objetivos de Desarrollo del Milenio: Diagnóstico y Propuestas Rumbo al 2015. Agosto 2005.

RED POR LOS DERECHOS DE LA INFANCIA EN MÉXICO (2005). ¿Cuentan niños y niñas en México? Diagnóstico situacional sobre fuentes de información de la infancia y sus derechos en México. Red por los derechos de la Infancia en México. México

RED POR LOS DERECHOS DE LA INFANCIA EN MÉXICO et CDHDF (2003). Legislación, políticas públicas y situación de los Derechos Humanos de la Infancia en el Distrito Federal. México.

RED POR LOS DERECHOS DE LA INFANCIA EN MEXICO. (2000). Agenda política sobre legislación de los derechos de los niños. Mimeo. México 2000.

RED POR LOS DERECHOS DE LA INFANCIA EN MÉXICO. Con un pie de cada lado. Una mirada a la infancia en la Frontera Norte. Annie Casey Foundation, Red por los Derechos de la Infancia en México, Junio de 2005. Reporte Inédito

RED POR LOS DERECHOS DE LA INFANCIA EN MÉXICO. Infancia mexicana, compromisos por cumplir. El Caracol. México 2002.

RED POR LOS DERECHOS DE LA INFANCIA EN MEXICO. (2000). El Sistema Nacional de Seguimiento y Vigilancia de la Aplicación de la Convención de los Derechos Humanos de la Niñez. Mimeo. México

Reportes estadísticos estatales sobre la matrícula escolar atendida durante los últimos cuatro ciclos escolares agrícolas. Evaluación Programa Educación Primaria para Niñas y Niños Migrantes.

RIVERA JA et al. (2003). Estado nutricional de los niños indígenas menores de 5 años de edad en México: resultados de una encuesta nacional probabilística. Salud Pública México. 2003; 45 supl 4:S466-S476.

ROLDÁN A, AVILA A, CHÁVEZ A, ALVAREZ M, MUÑOZ M Y SHAMAH T. Regionalización de la Situación Nutricional en México a través de un Índice de Riesgo Nutricional. Instituto Nacional de Nutrición Salvador Zubirán y Sociedad Latinoamericana de Nutrición. México, 2004.

ROMIEU, ISABELLE, et al. Impactos de la contaminación atmosférica en la morbilidad y mortalidad de la población infantil de Ciudad Juárez, Chihuahua. México. Comisión para la Cooperación Ambiental, Montreal, noviembre de 2003.

SALINAS, L. (2002). Derecho, Género e Infancia. Mujeres, niñas, niños y adolescentes en los Códigos Penales de América Latina y el Caribe Hispano. UAM, UNIFEM, Universidad Nacional de Colombia. P. 129

SÁNCHEZ A. (2005) 90,000 niños mexicanos cruzan la frontera de forma indocumentada en 2004. Crónica. 20 Mayo 2005

SANTOS-BURGOA, C. (2001). Primer Taller Nacional sobre Salud Infantil y Medio Ambiente. Dirección General de Salud Ambiental de la SS. Junio 2001

SANTOS-PRECIADO JI, ET COLB. (2005). La transición epidemiológica de las y los adolescentes en México. Salud Publica Mex 2003;45 supl 1:S140-S152.

SAURI, G. (2000). Las contradicciones de la reforma del artículo 4º Constitucional, frente a la Convención de los Derechos de la Niñez. Ednica I.A.P. Mimeo. México, Abril del 2000.

SAURI, G. (2000). El papel de la Convención de los derechos de la infancia en la constitución de la Política Pública en México. Segunda versión, Mimeo. Ednica. México.

SAURI, G. (2002). Pifias del PAFI (Programa Nacional de Acción a favor de la Infancia) y La Convención sobre los Derechos del Niño y su aplicación en México. Mimeo. México. Documento disponible en Internet: [http://www.derechosinfancia.org.mx/Politica/pp\\_planes\\_4.htm](http://www.derechosinfancia.org.mx/Politica/pp_planes_4.htm)

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (2004). Construyamos el futuro, Informe Anual 2003. México

SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL, et CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACION (2005). Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México.. México

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL. (2005). Comunicado de Prensa Sedesol. DDACD/016/05. 4 mayo 2005. México. Disponible en Internet: <http://www.progres.a.gob.mx/prensa/DDACD0162005.html>

SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE (2004). Inventario de Áreas Verdes en el Distrito Federal. Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES (2005). Tercer Informe Periódico De México Al Comité De Los Derechos Del Niño Relativo A La Aplicación De La Convención Sobre Los Derechos Del Niño. México.

SECRETARIA DE SALUD (2000). Principales causas de mortalidad en edad escolar (5-14 años), 2000, 2001 y 2002. Secretaría de Salud (SSA). Elaborado a partir de la base de datos de defunciones INEGI/Secretaría de Salud. Dirección General de Información en Salud, y CONAPO, 2002. Proyecciones de la Población de México, 2000 - 2050.

SECRETARÍA DE SALUD Y CENTRO NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y CONTROL DEL VIH/SIDA (CENSIDA) (2003). Epidemiología del VIH/SIDA en México en el año 2003. Datos al 1 de Noviembre de 2003. <http://www.salud.gob.mx/conasida/estadis/pre2003.pdf> Consultado en Septiembre de 2005.

SECRETARÍA DE SALUD Y DIRECCIÓN GENERAL DE SALUD REPRODUCTIVA (SSA-DGSR), (1999). La salud sexual y reproductiva de los y las adolescentes. México, D.F.

SECRETARIA DE SALUD. (2002). Programa de Atención a la infancia. México

SECRETARIA DE SALUD. (2002). Programa de Atención a la Adolescencia. México

SECRETARIA DE SALUD. Programa Nacional de Salud 2001-2006. Pagina en Internet disponible en: [http://www.gob.mx/wb2/egobierno/egob\\_Programa\\_Nacional\\_de\\_Salud](http://www.gob.mx/wb2/egobierno/egob_Programa_Nacional_de_Salud)

SECRETARÍA EDUCACIÓN PÚBLICA y CONSEJO NACIONAL PARA LA CULTURA Y LAS ARTES (CONACULTA). IV Informe de Gobierno Integrado por el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes y el Instituto Mexicano de Cinematografía (IMCINE), Radio Educación, Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA), Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), Radio Educación, el Fondo de Cultura Económica y el Canal 22.

SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES Y ESTATALES DE SALUD (2000). Gasto publico en Salud 1999-2000. SSA. México

SWEET RICHARD AND ALINA MEATES, "ICT and Low Achievers: What does PISA tell us?" Organization for Economic Cooperation and Development, in Karpati, A. (Ed.) (2004) Promoting Equity Through ICT in Education Projects, Problems, Prospects, Budapest, Hungarian Ministry of Education and OECD.

THOMPSON G (2003). Littlest Immigrants, Left in Hands of Smugglers .New York Times. November 3, 2003

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA (UAM) (2001). La relación entre opresión y enfermedades entre lesbianas, bisexuales y homosexuales. Departamento de Salud de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 2001

UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL (UPN) y SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP) (2005) Evaluación Programa Educación Primaria para Niñas y Niños Migrantes 2004. UPN-SEB. México, Marzo del 2005

VELÁSQUEZ, C (2005). Para las víctimas de Trata, vacío legal. En CIMAC, 29 de agosto de 2005. referencia en la Red mundial de información: <http://www.cimacnoticias.com/noticias/05ago/s05083001.html>

ZOLLA C. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2004. Basado en CONAPO, La situación demográfica en México, 1998 y Programa Nacional de Población, 2001-2006

## **Ciudad de México**

Acción Salud y Cultura, A.C.  
Asociación para el Desarrollo Integral de Personas Violadas, A.C. ADIVAC  
Avance Internacional  
Ayuda y Solidaridad con las Niñas de la Calle, I.A.P.  
Capacitación, Educación para Adultos y Desarrollo Social, A.C. CEPADES  
Caracol, El  
Casa Hogar de la Santísima Trinidad, I.A.P.  
Cátedra UNESCO en Derechos Humanos  
Centro de Educación Infantil para el Pueblo, I.A.P.  
Centro de Educación Popular Infantil Nuevo Amanecer, A.C.  
Centro Interdisciplinario para el Desarrollo Social, CIDES  
Centro Promoción Infantil Las Palomas  
Centro al Servicio a la Comunidad, Fe, Esperanza y Amor, A.C.  
Educación con el Niño Callejero, I.A.P. EDNICA  
Espacios de Desarrollo Integral, A.C. EDIAC  
Fundación Dar y Amar, DAYA I.A.P.  
Fundación Mexicana de Reintegración Social, A.C. Reintegra  
Fundación para la Protección de la Niñez, I.A.P.  
Fundación Renacimiento de Apoyo a la Infancia, I.A.P.  
Hogar Nuestra Buena Madre, A.C.  
Instituto Pro Infancia y Juventud Femenina, A.C.  
Internado San Juan Bosco  
Jardín de Niños y Estancia Infantil Makarenko  
Movimiento Educativo por el Bienestar Infantil Abejitas, A.C.  
Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia, ODI A.C.  
Patronato de Apoyo Social, A.C. Casa Hogar PAS  
Patronato Francisco Méndez, I.A.P.  
Programa Derechos Infancia UAM-Xochimilco  
Programa Niños de la Calle, A.C.  
Red Democracia y Sexualidad, DEMYSEX  
Ririki Intervención Social, S.C.  
Sistemas de Información para la Seguridad Humana  
Unidad de Capacitación e Investigación Educativa para la Participación, UCIEP  
Visión Mundial de México, A.C.

## **Chiapas**

Melel Xojobal, A.C.

## **Coahuila**

Espíritu que Danza, A.C.

## **Organizaciones miembros de la Red por los Derechos de la Infancia en México**

## **Estado de México**

Centro Comunitario una Semilla para el Futuro  
Centro de Estudios y Atención Psicológica, A.C. CEAPAC  
Grupo Ambiental "El Patio de Mi Casa"

## **Guanajuato**

Confederación Nacional Niños de México, A.C. CONANIMAC.  
Proyecto Niños Don Bosco

## **Jalisco**

Ana María Casillas, A.C.  
Casa Hogar Estancia de María, A.C.  
Centro de Investigación y Formación Social del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente  
Escuela para Niñas Ciegas de Guadalajara, A.C.  
Mi Gran Esperanza, A.C.  
Movimiento de Apoyo a Menores Abandonados, MAMA, A.C.  
Organismo de Nutrición Infantil, ONI, A.C.  
Tiempo Nuevo de Guadalajara, A.C.

## **Morelos**

Fundación Ayuda en Acción México  
Ludoteca "La Casa del Esquinle"

## **Nuevo León**

Programa de Apoyo a los Grupos de la Esquina, PAGE  
Villas Asistenciales Santa María, ABP

## **Puebla**

Fundación Junto con los Niños de Puebla, A.C. JUCONI

## **Quintana Roo**

Protégeme, A.C.

## **San Luis Potosí**

Salud Infantil y Medio Ambiente

## **Veracruz**

Movimiento de Apoyo a Niños Trabajadores y de la Calle, MATRACA A.C.



## **Metodología utilizada para el índice de medición del nivel de calidad de las leyes estatales de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.**

## **Anexo I**

Se consideraron 7 indicadores con 12 variables, sobre las cuales se estableció una escala de medición que calificó con números negativos aquellos elementos legislativos que son contrarios al espíritu de la Convención, con 0 a aquellos que no cubren aspectos normativos o principios de la Convención. Las medidas que cubren a cabalidad se calificaron con puntuación superior, mientras que aquellas que lo hicieron de manera parcial o limitada con puntuaciones menores.

Sobre el máximo total posible de puntos se llevó cada evaluación a una escala de 10 y se obtuvieron las siguientes calificaciones referidas.

Los indicadores generados fueron (ver página siguiente):

| Dominio                                                                           | Sub-dominio                                                                     | Escala                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Calificación |
|-----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| A) El bien jurídicamente tutelado es la protección de los derechos de la infancia |                                                                                 | 0. Establece la protección de niñas o niños; no de sus derechos.<br>1. Establece la protección de los derechos de la infancia.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |              |
| B) Definición del niño                                                            | a. Concepto                                                                     | -1. Utiliza el término "menor"<br>0. Utiliza indistintamente el término "menor"<br>1. Utiliza el término niño (niños) o<br>2. Cuando es necesario "persona menor de edad"<br>3. Utiliza enfoque de género y edad: niña, niño adolescente (también en plural)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |              |
|                                                                                   | b. Criterio de edad                                                             | -1. Establece el límite superior por debajo de los 18 años.<br>0. No establece la edad a la que se deja de ser niño o niña, salvo en el caso de la edad penal<br>1. Establece el límite superior en los 18 años                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |              |
| C) Presencia de principios rectores de la Convención de los Derechos del Niño     | General                                                                         | 0. No retoma los principios<br>1. Sólo retoma algunos de los principios<br>2. Retoma los principios pero estos no cruzan el contenido completo de la ley<br>3. Retoma todos los principios y estos cruzan el contenido completo de la ley<br>4. Retoma los principios, los define con mayor precisión y estos cruzan el contenido completo de la ley<br>5. Retoma los principios, los define con mayor precisión y estos cruzan el contenido completo de la ley y establece obligaciones específicas para el Estado y sus instituciones al respecto.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |              |
|                                                                                   | j) Niño, niña como sujeto de derechos                                           | 0. Considera a niños o niñas como objetos<br>1. Define a niños y niñas como sujetos pleno de derechos                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |              |
|                                                                                   | ii) Participación infantil                                                      | 0. No considera la participación infantil<br>1. Solo considera la participación infantil referida al artículo 12 de la Convención.<br>2. Considera la participación infantil en forma amplia: derecho a la información, a formarse un juicio propio, a libertad de conciencia y religión, a expresarse, a ser escuchados y tomados en cuenta, a asociarse y organizarse<br>3. Considera la participación infantil en forma amplia: derecho a la información, a formarse un juicio propio, a libertad de conciencia y religión, a expresarse, a ser escuchados y tomados en cuenta, a asociarse y organizarse;<br>4. Considera lo anterior y además establece obligaciones de las instituciones para escuchar y tomar en cuenta a la infancia en las políticas públicas y a rendir cuentas y define a las instancias obligadas de garantizar estos derechos                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |              |
|                                                                                   | iii) Interés superior del Niño:                                                 | 0. No define los alcances de este principio<br>1. Define los alcances de este principio sólo en términos de procesos administrativos y judiciales<br>2. Define los alcances de este principio en términos administrativos, judiciales, de presupuesto y de elaboración de políticas públicas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |              |
|                                                                                   | No discriminación                                                               | 0. Prevalecen diferencias de género, edad, raza; o se supeditan los derechos de la infancia al de otros grupos.<br>1. Se incluyen apartados sobre "obligaciones" o "deberes" de la infancia<br>2. Se contemplan derechos para todas las niñas y todos los niños así como medidas de discriminación positiva.<br>0. No considera al menos todos los derechos contemplados en la Convención.<br>1. Considera todos los derechos contemplados en la convención y los define a partir de la misma<br>2. Lo anterior y además establece criterios básicos para la aplicación del derecho.<br>3. Lo anterior y además define a los órganos responsables de su aplicación.<br>4. Lo anterior y además establece medidas de cumplimiento.<br>5. Lo anterior y además establece medidas de justicia social.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |              |
| D) Cobertura de derechos                                                          |                                                                                 | 0. No establece principios rectores<br>2. Se basa en la Convención<br>1. Especifica el principio de coordinación entre políticas económicas y sociales.<br>1. Establece la coordinación de las políticas a nivel local, regional y nacional.<br>1. Establece el principio de focalización e integralidad de las políticas<br>0. No establece medidas<br>1. Establece sistemas parciales o no renovados a partir de la Convención<br>2. Establece sistemas completos que atienden los ámbitos legal, jurídico y social.<br>3. Además de lo anterior establece sistemas de información sobre la aplicación de la ley y la Convención.<br>4. Además de lo anterior se establece un órgano de competencia sea nacional o estatal para monitorear el impacto de las políticas públicas en la infancia.<br>5. Además de lo anterior los mecanismos de coordinación de las políticas públicas incluyen a la ciudadanía en la toma de decisiones con carácter paritario.<br>6. Además de lo anterior se establecen mecanismos para dar peso a la participación infantil en las políticas públicas<br>0. No se establece participación ciudadana<br>1. Menciona la participación ciudadana sin establecer mecanismos claros para garantizarla<br>2. La participación es consultiva<br>3. La participación es deliberativa<br>4. La participación es deliberativa y amplia; en el diseño, en la ejecución, en el control y en la evaluación de las políticas públicas<br>5. Se contempla la participación infantil en algunas etapas del proceso de las políticas públicas<br>6. Se garantiza la participación infantil en todas las etapas del proceso de las políticas públicas<br>0. No establece disposiciones específicas.<br>1. Define acciones y/o programas desarticulados<br>2. Establece la creación de un plan o programa estatal para garantizar los derechos<br>3. Obliga a la creación de un plan o programa anual de acuerdo a su ámbito de competencia jurídica: nacional, o estatal y municipal.<br>0. No hace mención al respecto.<br>1. Utiliza la fórmula poco comprometedoras como "en la medida de lo posible"<br>2. Establece mecanismos de asignación presupuestaria que protegen la inversión en gasto público en la infancia<br>3. Además de lo anterior utiliza medidas para garantizar el principio de "hasta el máximo de recursos disponibles" del artículo 4 de la Convención<br>4. Además de lo anterior fomenta la inversión privada y la cooperación internacional en programas para la infancia.<br>5. Además de lo anterior establece mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.<br>6. Además de lo anterior permite la participación social y de la infancia en la asignación y control presupuestal<br>0. Mezcla principios de la doctrina tutelar con la doctrina de protección integral en el tratamiento de poblaciones especialmente discriminadas o vulnerables.<br>1. No toma como base las situaciones de vulnerabilidad y discriminación especificadas en la Convención.<br>2. Asigna responsables y recursos apropiados para la ejecución de las políticas y programas.<br>3. Establece mecanismos para el diseño y ejecución de políticas públicas para la protección y restitución de los derechos de las poblaciones especificadas.<br>4. Además establece mecanismos para la protección de los derechos ante situaciones no previstas en la Convención.<br>5. Además de lo anterior establece lineamientos para el diseño de políticas focalizadas para los diversos tipos de población especialmente discriminada o vulnerable. |              |
| E) Medidas generales para dar efectividad a los derechos                          | i) Principios rectores de las políticas públicas:<br>(aquí se suman los puntos) |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |              |
|                                                                                   | ii) Sistemas de Protección de los Derechos                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |              |
|                                                                                   | iv) Participación Ciudadana                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |              |
|                                                                                   | iii) Planes y programas:                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |              |
|                                                                                   | iv) Inversión en la infancia:                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |              |
| F) Medidas de protección especial:                                                |                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |              |
| Fuerza Jurídica                                                                   |                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |              |





## Nuestra Misión

“Promover un movimiento social y cultural para que niñas, niños y adolescentes, conozcan, ejerzan y disfruten sus derechos”.

Red por los Derechos de la Infancia en México

Av. México Coyoacán no. 350, Col. General Anaya,  
C.P. 03340, México, D.F.  
MEXICO

Teléfonos: (5255) 5604 2466, 5604 2458, 5604 3239

página en internet: [www.derechosinfancia.org.mx](http://www.derechosinfancia.org.mx)  
correo electrónico: [buzon@derechosinfancia.org.mx](mailto:buzon@derechosinfancia.org.mx)

con financiamiento de:



Fundación para la Protección de la Niñez



Proyecto



Organizaciones del Consejo Directivo:



Fundación para la Protección de la Niñez

Cátedra UNESCO en Derechos Humanos

Patronato Francisco Méndez