

IV. MARCO TEÓRICO Y ANTECEDENTES DE INVESTIGACIÓN

1) LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES COMO ACTORES SOCIALES Y LA NUEVA SOCIOLOGÍA DE LA INFANCIA

La infancia ha sido un grupo humano poco estudiado desde las ciencias sociales, particularmente desde la sociología. En cambio, disciplinas como la pedagogía o la psicología son las que tienen un mayor conocimiento acerca de la niñez. El hecho de que niñas, niños y adolescentes no hayan sido objeto de mucho interés por parte de la sociología repercute en un vacío teórico-conceptual para tratar de definir a este grupo social y su relación con la sociedad. Este conocimiento limitado trae como consecuencia una intervención social también limitada por parte de instituciones y organizaciones de la sociedad civil que trabajan con estas poblaciones y una débil y precaria articulación entre la generación de conocimiento y el diseño y puesta en marcha de programas y políticas sociales en materia de infancia y adolescencia.

Según la Convención sobre los Derechos del Niño, niñas, niños y adolescentes son todas las personas menores de 18 años. Este principio que, obviamente, parte de la edad para separar a este grupo social de los otros grupos poblacionales, sugiere que ciertas características adscriptivas de las personas (como la edad o el sexo de los individuos) definen e influyen en las representaciones y actitudes que los adultos (o los demás grupos poblacionales) tienen con respecto a un grupo particular, en este caso hacia la infancia. Dicho en otras palabras, la edad de las personas (para bien o para mal) es un rasgo que marca, en gran medida, la pauta de nuestras relaciones con niñas, niños y adolescentes.

Algunos autores (Gaitán 2009), además de la edad, recurren al concepto de generación para hacer una clasificación de los distintos grupos etarios de la sociedad. En ese sentido, una generación está compuesta por el conjunto de coetáneos en un círculo actual de convivencia que permite distinguir la vida de las personas en cinco grandes periodos: niñez, juventud, iniciación, predominio y vejez. En cualquier caso, lo que sugiere esta autora es que un enfoque generacional es importante cuando se trata de estudiar temas relacionados con niñas, niños y adolescentes en la medida en que ello permite dar cuenta de ciertos fenómenos que acompañan sucesos vitales de las personas.¹⁶

Por otro lado, la mayoría de los estudiosos de la infancia y la adolescencia desde una perspectiva sociológica coinciden en señalar que cualquier enfoque teórico sobre el tema debe partir del reconocimiento de niñas, niños y adolescentes en relación con el mundo social. Esto es, las situaciones en las que se encuentran niñas, niños y adolescentes, ya sea en materia social,

¹⁶ El concepto de generación, en estos términos, permite ubicar las diferentes etapas de vida del ser humano, destacando su contexto socio-cultural. En el caso de la infancia es útil en tanto sirve para comprender las relaciones sociales de las niñas, niños y adolescentes con otros grupos etarios en determinados contextos socioculturales y en un determinado tiempo y espacio, es decir, entender a la infancia como una construcción social.

económica, educativa, etc., son resultado de las condiciones sociales, históricas y culturales en las que viven.

Este presupuesto, aunque parezca una obviedad, ha dado un giro conceptual de envergadura a la sociología de la infancia de los últimos años ya que, en términos generales, la investigación sociológica de décadas anteriores ponía la atención, casi con exclusividad, en cómo y por qué la sociedad socializa a niñas, niños y adolescentes, dejando de lado el papel de éstos como sujetos activos en diferentes dominios de la vida y su influencia en la sociedad.

Dicho en otros términos, para la sociología contemporánea de la infancia no sólo importa cómo las estructuras sociales inciden en la socialización de niñas, niños y adolescentes sino que también es menester estudiar y comprender cómo éstos, en cuanto sujetos de derechos y capaces de desarrollar su propia agencia, inciden y generan transformaciones en su entorno social: *“concebir la infancia como producto social significa, simultáneamente, concebirla también como productora de sociedad; sólo en la medida en que algo ha sido producido socialmente —parafraseando a Touraine— es capaz de generar efectos en las estructuras y relaciones sociales”* (Unda 2009).

Ahora bien, en términos muy generales, la literatura sociológica sobre la infancia reconoce que los principales ámbitos de socialización de niñas, niños y adolescentes son la familia, la escuela y la comunidad. Durante mucho tiempo, la familia ha sido un espacio privilegiado de socialización de esta población y ha sido central como unidad de análisis en investigaciones sociológicas.

De hecho, se ha estudiado a niñas, niños y adolescentes en estrecha relación con las familias y, en ese sentido, más que una sociología de la infancia, en realidad lo que ha predominado hasta hace muy poco tiempo es una sociología de la familia donde niñas, niños y adolescentes eran un derivado de la estructura familiar. El aporte fundamental de la nueva sociología de la infancia, en este aspecto específico, es la concepción de la población infantil como sujetos o actores sociales, constituyéndose como objeto de estudio y unidad de análisis. En cuanto tal, se coincide con Unda (2009) cuando señala que *“un tratamiento comprensivo de la infancia supone re-pensarla en el marco de las relaciones sociales y familiares como espacios privilegiados de socialización del niño (...) pero también supone la generación de categorías sociológicas específicas que expliquen la acción, efectos e impactos que el niño o la niña provocan en la familia, en la sociedad y en el Estado”*.

En cualquier caso, concebir a niñas, niños y adolescentes como sujetos sociales implica darles autonomía y tener en cuenta al menos una relación bidireccional con la sociedad. Cussianovich (1999) señala al respecto que *“todo ser humano es un sujeto por ser persona y, simultáneamente, un sujeto social por ser miembro de la humanidad, parte de la sociedad humana”*. A diferencia de las viejas creencias sociales, ello significa, llanamente, que las niñas, niños y adolescentes son personas y no que están “en proceso de serlo”. Evidentemente, se sabe que los procesos de aprendizaje y formación son graduales y que cambian durante las etapas de los seres humanos pero eso no supone, ni por definición, ni por principios, que niñas, niños y adolescentes son seres “no completos”.

A su vez, a partir de estas nuevas argumentaciones de la sociología de la infancia, es fácilmente advertible el vínculo de estos presupuestos teóricos con el enfoque de derechos que, precisamente, reconoce como sujetos de derechos a todos los individuos con independencia de condiciones sociales, culturales, biológicas, etcétera.

Así como la sociología de la infancia promueve el reconocimiento de niñas, niños y adolescentes como sujetos y actores sociales que tienen incidencia en las estructuras y relaciones sociales, también el enfoque de derechos reconoce la participación activa de los sujetos de derechos en el cumplimiento de los mismos y un rol fundamental de los individuos para exigir, responsabilizar y hacer cumplir los derechos humanos por parte de las autoridades competentes.

El denominador común de ambos enfoques -en ese sentido- es el empoderamiento de los individuos, la generación de mecanismos para otorgarle voz a quienes se encuentran particularmente en desventaja social y el reconocimiento de un papel activo y agencial por parte de quienes ejercen sus derechos humanos con capacidad para exigirlos y demandar a las autoridades en caso de incumplimiento. En cuanto tal, ambas son perspectivas pro persona que rescatan la libertad, autonomía, participación activa y subjetividad de niñas, niños y adolescentes. Como bien lo plantea Sánchez (2009), *“el conocimiento de una persona en cuanto sujeto es siempre re-conocimiento; y el reconocimiento comporta el conocimiento del otro en cuanto sujeto y su identificación y vinculación con él; es decir, desde su subjetividad”*.

Ahora bien, dentro de la sociología contemporánea de la infancia pueden encontrarse tres grandes enfoques teóricos que intentan estudiar a niñas, niños y adolescentes: la sociología de los niños, la sociología deconstructivista de la infancia y la sociología estructural de la infancia.

La sociología de los niños señala que niñas, niños y adolescentes merecen ser estudiados como unidades de análisis en sí mismas, a partir de sus propias acciones y prácticas sociales. En cuanto tal, concibe a esta población como agentes sociales y relaciona su acción con el mundo social en el que viven y se desarrollan.

Por su parte, la llamada sociología deconstructivista de la infancia pone el acento en la forma discursiva para estudiar a niñas, niños y adolescentes es decir, las ideas, imágenes y representaciones sociales que tienen (los adultos) de la infancia. La importancia de esta perspectiva teórica es que ayuda a desmontar una serie de discursos que han prevalecido durante años sobre la infancia y concibe a niñas, niños y adolescentes como agentes activos que influyen en las estructuras y procesos sociales que están a su alrededor.

Finalmente, la sociología estructural de la infancia rescata los hechos históricos que se dan a nivel estructural y los relaciona con la vida de niñas, niños y adolescentes; es decir, parte de categorías sociales generales, como por ejemplo, la condición socio-económica, o el estatus político o el sentido de identidad, y relaciona estos procesos con aspectos más específicos de la niñez y de la infancia. También aquí se les conciben como agentes sociales que influyen en el medio social. Es decir, los tres enfoques coinciden en dos aspectos básicos: 1) tomar en cuenta

a niñas, niños y adolescentes como agentes sociales, autónomos, conscientes y reflexivos y 2) la concepción de la infancia como una categoría social que sirve para definir el modo de ser de niñas, niños o adolescentes (Gaitán 2009).

También es cierto que si bien los avances realizados en los últimos años por estas nuevas perspectivas de la sociología de la infancia son enormes y se encuentran muy ligados a los principios generales del enfoque de derechos, aún se encuentran en proceso de maduración y, en general, lo que predomina es una gran dispersión así como una falta de consenso en torno a los presupuestos teóricos generales acerca de la niñez y la infancia desde una perspectiva sociológica.

2) LA NUEVA SOCIOLOGÍA DE LA INFANCIA Y SU RELACIÓN CON EL MARCO INSTITUCIONAL EN AMÉRICA LATINA

Desde una perspectiva temporal, la llamada nueva sociología de la infancia coincide con el surgimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño y con la incorporación del tema de la infancia en la agenda pública gubernamental. Para situar el momento histórico de esta convergencia, Unda (2009) señala que *“no es hasta finales de los ochenta e inicio de los noventa que la institucionalidad dedicada al campo de la infancia adquiere una clara visibilidad y presencia en el aparato público o estatal y en el ámbito de las organizaciones no gubernamentales, como consecuencia directa de la promulgación de la Convención sobre los Derechos del Niño”*.

Este proceso de institucionalización no sólo de los derechos de niñas, niños y adolescentes sino también de su campo de estudio ha sido sumamente lento en nuestra región y ha sido gracias a la lucha y al papel de las organizaciones de la sociedad civil que se ha logrado la incorporación de la infancia y su bienestar en la agenda pública de los gobiernos nacionales.

A pesar de que la nueva sociología de la infancia surgió en esta misma época, lo cierto es que ha habido muy poca articulación entre la institucionalidad, el marco jurídico y la producción de conocimiento en materia de infancia: *“Una inicial prospección de lo producido en América Latina bajo la denominación de sociología de la infancia permite afirmar que el acumulado de conocimientos es aún incipiente, disperso y muy poco orgánico”* (Unda 2009). A su vez, en la región han predominado aquellos estudios que relacionan a la infancia con aspectos más estructurales de las sociedades contemporáneas. Es decir, se ha privilegiado una visión estructural de niñas, niños y adolescentes, con un enfoque teórico relativamente atrasado, destacando sobre todo el aspecto de vulnerabilidad social de las niñas, niños y adolescentes, pero no necesariamente concibiendo a éstas y éstos como agentes sociales:

“En el caso de América Latina, ha predominado, sin duda alguna, el tratamiento reflexivo ensayístico y, en menor medida, investigativo, sobre las múltiples problemáticas de niñas, niños y adolescentes sin que necesariamente se parta, de un lado, de presupuestos sociológicos producidos por una reflexión epistemológica sobre infancia que encuadre una cierta producción

teórica y sin que, por otro, se haya utilizado con mayor rigor y exigencias teóricas, conceptos sociológicos relativos al ámbito de la infancia (Unda 2009).

Se puede concluir al respecto, entonces, que si bien hay algunos esfuerzos teóricos por resaltar el papel de sujetos sociales de las niñas, niños y adolescentes, en el caso de América Latina este esfuerzo ha tenido poca relación no sólo con el marco institucional internacional para generar una intervención social directa en materia de infancia sino también con el enfoque de derechos que coloca a niñas, niños y adolescentes como sujetos activos del desarrollo y con capacidad de influencia en el contexto social en el que se reproducen.

3) EL ENFOQUE DE DERECHOS HACIA LA PROTECCIÓN DE LA INFANCIA

El enfoque de los derechos humanos (EDH) se reconoce como una perspectiva tanto de análisis como de acción social, jurídica y política, en la medida en que sitúa al ser humano —en su dimensión tanto colectiva como individual— en el centro de la sociedad. Sus antecedentes se ubican en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (en el marco del sistema de Naciones Unidas), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1996.¹⁷

Dicha perspectiva ha tenido un gran auge en la institucionalización de la agenda de derechos humanos a partir de la década de 1990 y ha sido fundamental en la implementación de las políticas públicas de los últimos años en diferentes partes del mundo, especialmente, en los países en desarrollo. Tal como lo plantean Guendel, Barahona y Bustelo (2005: 12): *“el enfoque de derechos humanos surgió con el propósito de articular un programa de apoyo y de institucionalización de las luchas sociales por el reconocimiento de los derechos humanos, particularmente a grupos específicos que ponían en cuestión su invisibilización como sujetos”*.

En cuanto tal, el EDH concibe los derechos humanos como un medio para garantizarles a las personas el acceso y el ejercicio, en igualdad y libertad, del bienestar y de una serie de capacidades. A partir de ciertas premisas generales que el enfoque aglutina, se pueden ubicar tres grandes corrientes de tratamiento de los derechos humanos: 1. En primer lugar, se identifica una corriente de carácter más normativa, centrada especialmente en la construcción del entramado legal e institucional del ejercicio pleno de los derechos humanos (o de su cumplimiento), a partir del reformismo legal como el principal mecanismo de transformación; 2. En segundo lugar, se identifica una corriente anclada en los aspectos culturales del cumplimiento de los derechos humanos y establece la necesidad de impulsar una serie de cambios en las prácticas culturales -tanto individuales como colectivas- a partir de la adopción

¹⁷ Si bien el concepto derechos humanos tiene tanto una dimensión axiológica o valorativa, como jurídica (Álvarez, 2003), su enfoque intenta, sobre todo, identificar la transgresión del orden jurídico por parte de las autoridades del Estado ante su violación o incumplimiento y, en cuanto tal, la posibilidad de hacer justiciable y exigible la restitución de dicho derecho.

de nuevos patrones culturales de reconocimiento y respeto a los derechos humanos; 3. Finalmente, una tercera corriente se fundamenta en la preocupación por la equidad en el acceso a los derechos humanos a partir del reconocimiento de una serie de diferencias entre sectores de la sociedad o bien entre individuos; para esta perspectiva, la preocupación central se ubica en el plano del bienestar económico de la población y en el acceso, la cobertura y la calidad de los recursos sociales.

En cualquier caso, como parte importante de los principios y fundamentos básicos del EDH, se reconoce explícitamente el respeto por las diferencias y la diversidad sociocultural de las sociedades contemporáneas que, en lo general, se encuentran conformadas por personas cuyas características son, aunque semejantes, particulares y específicas, en función del contexto sociopolítico y económico en el que viven y se desarrollan. De allí que, para este enfoque, el sujeto se vuelve el centro de atención y destino del conjunto de los derechos humanos: *“La teoría del sujeto... condujo a que los derechos individuales, entendidos no como “demandas de no intervención”, sino como fórmulas de reconocimiento y respeto social de todos y todas, alcancen no sólo una mayor vigencia política, sino una clara articulación con los derechos sociales y económicos, expresada en esfuerzos e instrumentos institucionales y jurídicos de nuevo cuño...”* (Guendel, Barahona y Bustelo 2005).

A partir, entonces, del reconocimiento de esta perspectiva como un marco teórico, jurídico y aun metodológico para la implementación de las políticas públicas, comenzó a formularse toda una serie de nuevos instrumentos jurídicos e institucionales que, a su vez, estuvieron plasmados en nuevos enfoques y en una batería de políticas públicas orientadas hacia sujetos y grupos poblacionales específicos, especialmente mujeres, personas LGBTTTIAPQ;¹⁸ pueblos indígenas; personas con discapacidad; personas con VIH/SIDA, niñas, niños y adolescentes, etc., con el fin de reconocer, garantizar, proteger y hacer exigibles los derechos humanos.

En este nuevo contexto de auge e institucionalización del enfoque de derechos humanos como telón de fondo para la implementación de las políticas públicas y de los planes de desarrollo, comienza a surgir, a nivel internacional, un serio cuestionamiento a la agenda de derechos humanos que partía, originalmente, de un liberalismo político igualitario que reconocía y trataba como iguales a quienes, en realidad, no lo eran. Uno de los problemas principales de esta perspectiva originaria del liberalismo igualitario era, precisamente, reconocer a toda una serie o una gama de derechos humanos en el marco más general de la ciudadanía política.

Evidentemente, dicha concepción, por definición, deja fuera del cumplimiento, ejercicio y goce de derechos humanos a diferentes grupos de poblaciones e individuos que, por carecer de dicha condición, quedaban al margen de las protecciones garantizadas por el enfoque de derechos.

¹⁸ De acuerdo con el Glosario de la diversidad sexual, de género y características sexuales (CONAPRED: 2016), las personas se pueden identificar con una orientación distinta a la heterosexual como son lesbiana, gay, bisexual, travesti, transexual, transgénero, intersexual, asexual, pansexual o queer (LGBTTTIAPQ).

A partir de estas nuevas consideraciones se enfatizan características fundamentales de los derechos humanos: universalidad, indivisibilidad, progresividad e interdependencia. La universalidad tiene que ver con que todos los derechos corresponden a todas las personas por igual. La indivisibilidad significa que todos los derechos humanos poseen un carácter indivisible, son inherentes al ser humano y derivan de su dignidad; el principio de progresividad constituye una obligación del Estado para asegurar el progreso en el desarrollo constructivo de los derechos humanos, al mismo tiempo, implica una prohibición para el Estado respecto a cualquier retroceso de los derechos. Finalmente, la interdependencia consiste en que los derechos humanos se encuentran ligados unos a otros, de tal manera que el reconocimiento de uno de ellos, así como su ejercicio, implica necesariamente que se respeten y protejan los derechos que se encuentren vinculados.¹⁹

Es en este nuevo giro de perspectiva de los derechos humanos que debe enmarcarse el enfoque contemporáneo de los derechos de la infancia, *“está compuesto por perspectivas, análisis, estudios y conceptos; por la práctica que incluye un conjunto de acciones, programas y políticas y finalmente, por una amplia gama de actores intervinientes”* (Guendel, Barahona y Bustelo: 2005).

La primera declaración de los derechos de la infancia, popularmente conocida como Declaración de Ginebra, data de 1924; en 1959, por disposición de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se aprueba la Declaración de los Derechos del Niño. Treinta años después, en 1989, surge la Convención sobre los Derechos del Niño, la cual reconoce a niñas, niños y adolescentes como un grupo social específico e históricamente vulnerado.

A partir de esta nueva visibilización, tanto de niñas, niños y adolescentes como de sus derechos, los Estados nacionales que han ratificado la Convención, tienen la responsabilidad de garantizar el máximo bienestar para esta población, en función de una serie de instrumentos jurídicos internacionales diseñados especialmente para la protección de los derechos humanos y de los derechos humanos de la infancia.

También es cierto que, en realidad, la importancia de la Convención sobre los Derechos del Niño radica en que es el primer instrumento internacional que, por un lado, concibe a niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos y, por el otro, tiene una estructura innovadora e integral, ya que toma en cuenta los derechos civiles y políticos, así como los sociales, económicos y culturales, configurados en torno al interés superior de la niñez. Algunos autores, como Liebel y Martínez (2009), hablan de que la CDN está estructurada en torno a tres grandes tipos de derechos: a) derechos de protección, b) derechos de provisión y c) derechos de participación.

Los derechos de protección procuran que niñas, niños y adolescentes estén a salvo de cualquier situación de abuso que vulnere su integridad física, mental o emocional (guerras, explotación sexual o económica, etc.); los derechos de provisión aluden a los servicios básicos (educación,

¹⁹ Disponible en: http://www.cndh.org.mx/Que_son_derechos_humanos

salud, vivienda, etc.) y, en general, buscan que la niñez goce de un nivel de vida adecuado, donde sus derechos sociales estén garantizados así como su identidad personal. Finalmente, los derechos de participación son, los que dan el carácter más innovador a la CDN, en el sentido de tomar en cuenta su opinión en las cuestiones que les afectan, así como garantizar el acceso a medios e información adecuada a su edad y grado de madurez. Garantiza también su derecho a celebrar reuniones pacíficas y conformar asociaciones: *“los derechos de la niñez comienzan a perfilarse justamente desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos.* (Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, 2009).

A partir de este conjunto de reconocimientos acerca de los derechos de niñas, niños y adolescentes, *“la doctrina de la protección integral de la niñez es interdisciplinaria, recoge las aportaciones de ciencias como la medicina, la psicología, la biología, la psiquiatría, y la sociología, con la finalidad de dar a la infancia un tratamiento integral en cuanto a la protección de los derechos que como personas poseen, dejando atrás la consideración de incapaces con la que se les consideraba, para darles la condición de sujetos plenos de derechos a los que se debe proteger de manera especial”* (Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, 2009).

Esta doctrina de protección integral es correspondiente con el principio del interés superior de la niñez, familiares, profesores y autoridades, entre otras figuras, deben proporcionar a niñas, niños y adolescentes un escenario idóneo para que puedan ejercer todos sus derechos humanos, de manera óptima, integral y de goce pleno. Así lo mandata la Convención sobre los Derechos del Niño en su artículo tercero.

Ahora bien, los principios de la CDN que promueven un enfoque de derechos hacia la infancia son: el principio de no discriminación (artículo 2), el interés superior del niño (artículo 3, párrafo 1), el derecho a la vida, supervivencia y el desarrollo (artículo 6) y el respeto a las opiniones del niño (artículo 12) (Cfr. Pautassi y Royo, 2012).

El principio de igualdad o no discriminación refiere a que todos los niños deben gozar de los mismos derechos, *“independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión pública o de otra índole, el origen nacional o cualquier otra condición del niño”* (artículo 2, CDN).

El interés superior del niño tiene que ver con dar prioridad a las y los niños en situaciones de riesgo y en la esfera pública. Sin embargo, no es fácil su interpretación. De lo que se trata es de anteponer el bienestar del niño por encima de cualquier discurso o práctica social.

El derecho a la vida, supervivencia y desarrollo de las niñas, niños y adolescentes es de tal importancia en la medida en que garantiza un desarrollo armónico, fuera de riesgo, y cuidando la dignidad, salud emocional y física, y su integridad, en el sentido más amplio de la palabra; articula derechos sociales, económicos y culturales, pero también civiles y políticos y, en general, tiene que ver también con proteger a las niñas, niños y adolescentes de aquellas prácticas que los pongan en algún tipo de riesgo, físico, mental, emocional, etcétera.

Finalmente, el derecho de niñas, niños y adolescentes a expresar su opinión y que se le tome en cuenta es, como ya se ha dicho, el principio más innovador de la CDN en la medida en que es el derecho que, de alguna manera, coloca a las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos y los hace partícipes de su propio desarrollo. Este derecho se encuentra garantizado en el artículo 12 de la CDN e indica que *“los Estados partes garantizarán al niño que esté en condición de formarse su propio juicio, el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que le afectan, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño”*. En este punto hay que decir, sin embargo, que hay muchas formas de expresión, no todas verbales y que, en este sentido, habría que tomar en cuenta también la comunicación no verbal de niñas, niños y adolescentes.

En el ámbito nacional, de los compromisos del Estado mexicano con la Convención sobre los Derechos del Niño, es fundamental señalar la reforma al artículo 4o. constitucional, donde quedó incluido el concepto de interés superior de la niñez. Ello dio paso a la promulgación de una ley reglamentaria de dicho artículo, aprobada en el año 2000 (Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes), la cual fue abrogada en 2014 para dar pie a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA). Esta ley tiene como principio rector el bienestar superior de la niñez, encaminado a salvaguardar en todo momento los derechos de niñas, niños y adolescentes, por encima de cualquier otro derecho u orden legal que, se considere, violente sus derechos.

En tiempos recientes, además, el Estado mexicano inició una serie de esfuerzos para la protección de los derechos humanos. Prueba de ello es la reforma Constitucional de 2011 que establece el reconocimiento de los Derechos Humanos, con los principios pro persona e interpretación conforme a los tratados e instrumentos internacionales en materia de protección de los derechos humanos. Dicho principio garantiza que las autoridades otorguen la máxima protección que brinden los diversos instrumentos de protección de derechos humanos a las personas, al momento de interpretar tanto la legislación nacional como las convenciones internacionales suscritas por el Estado mexicano.

4) LOS DERECHOS HUMANOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En materia de protección a la infancia y en el ámbito de las políticas públicas hacia la niñez pueden encontrarse, en general, dos grandes enfoques teóricos. El enfoque asistencialista y el enfoque de derechos basado en la doctrina de protección integral de la infancia. A grandes rasgos, el primero tiene una visión de las niñas, niños y adolescentes como objetos de protección, como seres dependientes de los adultos y donde se antepone la caridad a la garantía de derechos. El enfoque de derechos, como hemos visto, concibe a niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos, como seres autónomos, que necesitan protección, basada en esta autonomía y en su grado de desarrollo, enfatizando no una postura caritativa sino de garantía de sus derechos: *“la puesta en práctica de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes*

no ha de considerarse como un proceso caritativo que consiste en hacerle favores a los niños” (CRC, 06 2003).

A lo largo de la historia, en materia jurídica y de políticas públicas, pero también en la producción de conocimiento científico sobre esta problemática, ha predominado la postura asistencialista hacia la niñez, lo que ha favorecido un trato incapacitante y discriminatorio hacia niñas, niños y adolescentes, en la medida en que no se toma en cuenta su autonomía (basada en su desarrollo) sino que éstos dependen de lo que los adultos piensen que es bueno para ellos. En este sentido, se trata de una postura discrecional hacia la niñez que indica sobre qué derechos quieran garantizar los adultos en algún ámbito de socialización específica (familia, escuela o comunidad) de niñas, niños y adolescentes.

El enfoque de derechos hacia la infancia, por su parte, *“pone el énfasis en las capacidades y recursos de niñas, niños y adolescentes y en todos los apoyos sociales de los que forman parte o están en contacto, entre otros: la familia, la escuela, la comunidad, las instituciones, y los sistemas religiosos y culturales. Todas las políticas que atañen a la infancia deben incorporar un enfoque basado en los derechos de la infancia”* (Pautassi y Royo, 2012). De hecho, Liebel y Martínez (2009) consideran que *“despaternalizar el concepto de protección implicaría poner en tela de juicio la constelación de poder existente entre niños y adultos, dando a los niños la posibilidad de actuar a la misma altura que los adultos”*. Esto tiene que ver con anteponer la garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes por encima de la familia, en el sentido de conceptualizarlos como sujetos sociales y como individuos que socializan en distintos ámbitos (en vez de verlos en el exclusivo de las familias), así como romper con la figura paterna como único modelo de protección a la infancia.

Por otro lado, en los diversos espacios de socialización de la infancia habría que poner en práctica este enfoque de derechos de una manera articulada entre gobierno, sociedad civil y familia: *“En general el goce de los derechos de los niños se ve restringido por diversos obstáculos que son de naturaleza cultural, legal, económica y financiera. Es necesaria la adopción de medidas de todo tipo para poner en práctica los derechos reconocidos y, en particular, romper con la lógica tutelar que ha primado en la normativa, instituciones y prácticas estatales”* (Pautassi y Royo, 2014).

Ahora bien, el giro conceptual, teórico y normativo con respecto a la protección de la infancia, y al respeto y garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes, de ninguna manera exime de sus responsabilidades a los adultos en el cuidado y protección de éstas y éstos. De lo que se trata, en cambio, es de escuchar y tomar en cuenta lo que niñas, niños y adolescentes tienen para decir acerca de su propio desarrollo. En relación a tomar a niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos, Liebel y Martínez (2009) señalan que *“obviamente, esto no significaría exonerar a los adultos o a la sociedad de su responsabilidad, todo lo contrario; significa que los niños puedan influir en que esta protección se ejerza de acuerdo a sus intereses y que no desemboque automáticamente en su incapacitación, como es el caso actualmente”*. En cuanto tal, lo importante es poner el acento, más que en la protección de la niñez, en la protección y garantía de sus derechos.

5) MARCO LEGAL Y PROGRAMÁTICO RELACIONADO CON NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

A más de dos décadas de haberse cumplido la entrada en vigor de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), como el principal instrumento internacional de derechos humanos de la niñez, varios son los enfoques que el Estado mexicano ha adoptado para el cumplimiento y la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

En cuanto a los derechos específicos de la infancia, el instrumento legal más importante es la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), en vigencia desde 1989, que combina derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, considerándolos como componentes complementarios y necesarios para asegurar la protección integral de la niñez y adolescencia (Morlachetti 2010). Este mecanismo provee a todas las personas menores de 18 años de edad, el derecho supremo a una infancia y adolescencia en la que puedan aprender, jugar, gozar de buena salud y desarrollarse *“independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes”* (ONU, CDN 2006).

La CDN reafirma la aplicación de aquellos derechos ya reconocidos a todos los seres humanos y establece requisitos específicos en cuanto a algunos derechos admitidos por otros tratados, tomando en cuenta las necesidades y características especiales de la niñez y la adolescencia. Los derechos particulares de niñas, niños y adolescentes están relacionados con el cuidado y la protección infantil, con las especificidades de las instituciones infantiles, con la protección de la maternidad y la paternidad y con la prevención y protección del trabajo infantil. Muchos países de la región, incluido México, durante las últimas décadas han introducido estos tratados a sus respectivos textos constitucionales. Si bien todos los derechos declarados en tratados, constituciones y leyes son plenamente aplicables a la población infantil, una de las particularidades de la CDN es que reconoce explícitamente a las niñas, niños y adolescentes como sujetos titulares de derechos a partir del principio de autonomía progresiva.

Mientras en las primeras etapas de la vida, niñas, niños y adolescentes dependen de los adultos para poder realizar sus derechos, en cuanto avanza la edad, van adquiriendo gradualmente la capacidad de ejercerlos y, por tanto, de ser escuchados, de dar sus opiniones, y de que éstas sean tomadas en cuenta respecto de los temas que les conciernen. Entre los principales principios de los derechos específicos de niñas, niños y adolescentes, como ya se ha mencionado, se encuentra el interés superior de la niña o el niño. Este principio es una garantía para que las acciones o medidas que se tomen con respecto a ellos promuevan y protejan sus derechos de forma integral, obligando a que las políticas públicas den prioridad a los derechos de la infancia, permitiendo que esos derechos prevalezcan sobre otros intereses y orientando a que sociedades y Estados tengan como objeto la protección y desarrollo de la autonomía de las niñas niños y adolescentes en el ejercicio de sus derechos (REDIM 2010).

La mayor transformación operada por la CDN, en ese sentido, fue el reconocimiento que hizo de la niña y del niño como sujetos titulares de derechos; asimismo, estableció su derecho a una protección especial y reforzada, debido a su condición de personas en desarrollo, crecimiento y grupo altamente vulnerable: *“En el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han desarrollado ampliamente el concepto de corpus juris de derechos de la niñez para establecer un marco de protección holístico bajo los artículos 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y VII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre”* (CIDH 2013).

En el caso específico de los derechos de la infancia y adolescencia, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de 2014 tiene como principio rector el bienestar superior de la niñez, encaminado a salvaguardar en todo momento sus derechos por encima de cualquier otro que, se considere, los violente. De igual forma, derivado de las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), de las relatorías de los diversos comités especializados en derechos humanos y de las recomendaciones emitidas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), se han dado diversos esfuerzos legales e institucionales para salvaguardar los derechos humanos o, en su defecto, subsanar las violaciones de derechos humanos brindando asistencia jurídica, psicológica, médica, económica, apoyo, restitución, rehabilitación, medidas de no repetición y garantizando la reparación integral de las personas en situación de víctimas.

Además, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) ha insistido arduamente en la necesidad de construir una política pública con perspectiva de infancia en el caso de niñas, niños y adolescentes víctimas.

A partir de estos antecedentes internacionales y nacionales, es posible identificar el marco normativo general (mínimo, no exhaustivo) que está directamente relacionado con los derechos de las niñas, niños y adolescentes:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En atención a los derechos de las víctimas de violaciones a los derechos humanos, el artículo 1o. establece la obligación del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley; asimismo, el artículo 4o. reconoce y garantiza los derechos de la niñez.

2. Ley General de Víctimas (LGV)

Esta ley obliga a las autoridades de todos los ámbitos de gobierno y de sus poderes constitucionales, así como a cualquiera de sus oficinas, dependencias, organismos o instituciones públicas o privadas que velen por la protección de las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral.

De igual forma la LGV mandata la atención integral a partir de tres enfoques: el de salvaguarda y restitución de derechos humanos; la perspectiva de género para la mejor atención, de acuerdo a las necesidades de hombres y mujeres; y un tercer enfoque especializado en las necesidades de las personas en situación de víctimas que, además, le otorga una mayor prioridad a la situación de vulneración de derechos si se trata de personas que pertenecen a grupos en situación de vulnerabilidad (mujeres, niñas, niños y adolescentes, entre otros).

3. Reglamento de la Ley General de Víctimas

El artículo 19 establece que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) elaborará anualmente el proyecto de Programa de Atención Integral a Víctimas, el cual establece una serie de estrategias para la atención especializada a niñas, niños y adolescentes en situación de víctimas, reconociendo siempre el bienestar superior de la niñez.

4. Ley de Migración

El artículo 2o. de esta ley establece los principios en los que debe sustentarse la política migratoria del Estado mexicano, entre ellos el respeto irrestricto a los derechos humanos de migrantes nacionales y extranjeros, sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria, con especial atención a grupos vulnerables como personas menores de edad, mujeres, indígenas, adolescentes y personas de la tercera edad, así como a víctimas de delito. Asimismo el artículo 112 establece que cuando alguna niña, niño o adolescente migrante no acompañado sea identificado en territorio nacional deberá ser puesto a disposición del Instituto Nacional de Migración (INM) para garantizar el respeto a sus derechos humanos.

5. Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

La reforma al artículo 4o. constitucional donde quedó incluido el concepto de interés superior de la niñez, dio paso a la promulgación de una ley reglamentaria de dicho artículo, aprobada en el

año 2000 (Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes), la cual también fue abrogada en 2014 y actualmente se denomina Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA). Dicha ley posee cinco grandes objetivos:

- I. Reconocer a niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; en los términos que establece el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- II. Garantizar el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano forma parte;
- III. Crear y regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, a efecto de que el Estado cumpla con su responsabilidad de garantizar la protección, prevención y restitución integrales de los derechos de niñas, niños y adolescentes que hayan sido vulnerados;
- IV. Establecer los principios rectores y criterios que orientarán la política nacional en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, así como las facultades, competencias, concurrencia y bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; y la actuación de los Poderes Legislativo y Judicial, y los organismos constitucionales autónomos, y
- V. Establecer las bases generales para la participación de los sectores privado y social en las acciones tendientes a garantizar la protección y el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes, así como a prevenir su vulneración (artículo 2o., LGDNNA 2014).

Dichos objetivos establecen, por un lado, el reconocimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes y, por otro, la obligación y responsabilidad del Estado mexicano para garantizar, proteger y defender el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes. Para ello, se establece la construcción de un andamiaje institucional orientado a garantizar estos derechos a través del Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) para regir la política pública y, con ello, cumplir con el mandato de la Convención sobre los Derechos del Niño.

En esa ley se destacan varios puntos; en primer lugar, armoniza con los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, a su vez, responde a los compromisos asumidos por éste al firmar los diversos instrumentos de protección de derechos humanos. De este modo, asume los principios pro persona (artículo 1o. Constitucional) y el interés superior de la niñez (artículo 4o. constitucional) con lo que, a su vez, cumple con la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), generando una armonización legal al incluir dichos principios. Esta ley establece el diseño e implementación de un nuevo orden institucional para dar paso a la elaboración de políticas públicas que partan del reconocimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes y de los principios aquí definidos.

Asimismo, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes reconoce, de modo enunciativo (ya que admite, además, otros derechos previstos en diversas reglamentaciones), 20 derechos a niñas, niños y adolescentes,²⁰ contenidos en la CDN. En el artículo 6o. de la ley, además, se establecen los principios que regirán el abordaje y tratamiento a la infancia y adolescencia.

Sin embargo, pese al compromiso asumido por el Estado mexicano y a los esfuerzos realizados en los últimos años para avanzar en el cumplimiento de la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, la evidencia empírica muestra un atraso en la armonización del marco legal, y, en consecuencia, en la construcción del nuevo andamiaje institucional que responda al enfoque garantista de derechos humanos. Dicho andamiaje, como se indicó al inicio de este documento, se ha construido de manera lenta y progresiva, tal y como se refleja en la tabla 1.

Tabla 1. Avance normativo para la garantía y protección de los Derechos de niñas, niños y adolescentes

Acto jurídico	Fecha de aprobación
Iniciativa presidencial para reformar la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA).	1 de septiembre 2014
Publicación de la LGDNNA.	4 de diciembre 2014
Publicación del Reglamento de la LGDNNA e Instalación del Sistema Nacional para Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SNPINNA).	2 de diciembre 2015
Publicación del Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para Protección Integral de la Familia.	11 de mayo 2016

FUENTE: Elaboración propia con base en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF).

La tabla 1 refleja la relativa lentitud para realizar tanto la reforma legislativa como institucional. Si bien sólo pasaron tres meses entre la iniciativa de ley del Poder Ejecutivo y la publicación de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes reformada, lo cierto es que, con respecto a la Reforma Constitucional del 10 de junio de 2011, transcurrieron tres años y tres meses para iniciar las modificaciones que permitieran robustecer el marco legal para la garantía, protección y defensa de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Además, pasó todo un año para aprobar el reglamento de la LGDNNA (que es el mecanismo legal que permite poner en

²⁰ Son derechos de la infancia, enunciativamente según la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes: 1) Derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo; 2) Derecho de prioridad; 3) Derecho a la identidad; 4) Derecho a vivir en familia; 5) Derecho a la igualdad sustantiva; 6) Derecho a no ser discriminado; 7) Derecho a vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo integral; 8) Derecho a una vida libre de violencia y a la integridad personal; 9) Derecho a la protección de la salud y a la seguridad social; 10) Derecho a la inclusión de niñas, niños y adolescentes con discapacidad; 11) Derecho a la educación; 12) Derecho al descanso y al esparcimiento; 13) Derecho a la libertad de convicciones éticas, pensamiento, conciencia, religión y cultura; 14) Derecho a la libertad de expresión y de acceso a la información; 15) Derecho de participación; 16) Derecho de asociación y reunión; 17) Derecho a la intimidad; 18) Derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso; 19) Derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes, y 20) Derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e Internet, en términos de lo previsto en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

operación una ley) y la instalación del Sistema Nacional para Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA); y finalmente, tuvieron que transcurrir dos años desde la publicación de la LGDNNA en diciembre de 2014, para que se publicaran el 11 de mayo de 2016 las adecuaciones al estatuto orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF).

A partir de ello, el SNDIF estableció una serie de acuerdos para normar la actuación en materia de protección especial de los derechos de niñas, niños y adolescentes, que se concentra en la Tabla 2.

Tabla 2. Normatividad secundaria de protección especial de los Derechos de niñas, niños y adolescentes.²¹

Núm.	Instrumento Legal	Fecha de publicación
1	Acuerdo por el que la Procuradora Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes delega en los Directores Generales de Representación Jurídica de niñas, niños y adolescentes; de Regulación de Centros de Asistencia Social y de Restitución de Derechos de niñas, niños y adolescentes, las facultades para solicitar el auxilio y colaboración de las instituciones policiales competentes.	DOF 13/05/16
2	Lineamientos en Materia de Adopción del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.	DOF 30/05/16
3	Acuerdo por el que se requiere información complementaria para asegurar y preservar el interés superior de la niñez, para las familias interesadas que soliciten a la PFPNNA, la autorización para constituirse como familia de acogida y contar con la certificación correspondiente.	DOF 26/05/16
4	Lineamientos para la integración del Consejo Técnico de Evaluación que resolverá respecto de la emisión para la certificación a familias de acogida.	DOF 30/05/16
5	Acuerdo por el que se establece el procedimiento interno para la restitución de derechos y medidas de protección a niñas, niños y adolescentes.	DOF 30/05/16
6	Acuerdo por el que se determina información adicional para la administración, operación, y actualización del registro de las certificaciones otorgadas a una familia para fungir como familia de acogida.	DOF 26/05/16
7	Lineamientos para la restitución de los derechos y medidas de protección a niñas, niños y adolescentes.	DOF 30/05/16
8	Acuerdo por el que se emite el Protocolo de supervisión a Centros de Asistencia Social.	DOF 26/05/16
9	Lineamientos para la Autorización, Registro, Certificación y Supervisión de Centros de Asistencia Social de niñas, niños y adolescentes.	DOF 26/05/16
10	Manual para supervisión de Centros de Asistencia Social (CAS).	DOF 30/05/16

FUENTE: Elaboración propia con base en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF).

6. Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad

Establece las condiciones en las que el Estado deberá promover, proteger y asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad, asegurando su plena inclusión a la sociedad en un marco de respeto, igualdad y equiparación de oportunidades. De manera enunciativa y no limitativa, reconoce a las personas con discapacidad sus derechos humanos y mandata el establecimiento de las políticas públicas necesarias para su ejercicio. En dicha ley, la infancia y adolescencia son una de las poblaciones más reconocidas.

²¹ La tabla 3 contiene una serie de instrumentos normativos para garantizar la protección y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes y realizar una efectiva implementación del SIPINNA, acompañado de las nuevas funciones del Sistema Nacional DIF que transitó normativamente de un enfoque asistencialista a un enfoque de garantía de derechos humanos.

7. Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente de Mujeres y Niños, que contempla la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

Entre las finalidades de este protocolo, se encuentra prevenir y combatir la trata de personas, prestando especial atención a las mujeres, niñas y niños, así como proteger y ayudar a las víctimas de dicha trata, respetando plenamente sus derechos humanos.

8. Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes

Establece la creación del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes con el objetivo de definir las instituciones, órganos y autoridades especializadas, así como delimitar y distribuir sus atribuciones y funciones para la aplicación de las normas del Sistema. Busca garantizar en todo momento los derechos humanos de las personas adolescentes a quienes se les impute o resulten responsables de la comisión de hechos tipificados como delitos, que sean competencia de la Federación o de las entidades federativas. El grupo etario que se considera en este caso está comprendido entre los doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad.

9. Programa Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (PRONAPINNA 2016-2018)

El PRONAPINNA es un programa que aterriza las disposiciones establecidas desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las emanadas de organismos internacionales, y que el Estado mexicano ha ratificado y tiene la obligación de cumplir. Está integrado por un diagnóstico general, que presenta la situación y deficiencia en el cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Dicho diagnóstico permite tener una mirada general de cómo se encuentra la infancia y adolescencia en nuestro país y, por tanto, permite identificar las principales problemáticas y necesidades o exigencias de su resolución y abordaje. A su vez, estas problemáticas derivaron en objetivos, estrategias y acciones a desarrollar en el territorio nacional.

A partir de lo anterior, y con el objeto de reducir las carencias en el cumplimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes mexicanos, se definieron cinco objetivos, 33 estrategias y 237 líneas de acción, en las que se persigue cumplir con los derechos que garantizan el desarrollo, protección y supervivencia de las niñas, niños y adolescentes.

Dicho programa, a su vez, establece los lineamientos, principios y orientaciones generales, para la elaboración de los Programas Estatales de Protección a la Infancia y Adolescencia que mandata la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

10. Política Nacional de 25 al 25: Objetivos Nacionales de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

Es el instrumento nacional de política pública que dará cumplimiento a la garantía de derechos de niñas, niños y adolescentes en México. Contiene 25 objetivos que se pretenden conseguir en el año 2025 y, por tanto, deberán ser considerados en los próximos planes nacionales, estatales y municipales de los futuros gobiernos.

Este documento se basa en las políticas que se realizan a nivel mundial, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible o el Proyecto País. Estas políticas, a su vez, establecen agendas integrales para ciertas poblaciones con mayor vulnerabilidad. Por tanto, la Política Nacional de 25 al 25 deberá ser retomada y considerada en el diseño de las políticas federales, estatales y municipales que se establezcan en nuestro país en los próximos años.

11. Manual de organización y operación del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, publicado el 3 de marzo de 2016 en el DOF

Este manual establece las directrices, los principios y las acciones que permiten la organización y operación del Sistema Nacional de Protección Integral previsto en la ley, a efecto de garantizar el cumplimiento de la misma para la protección y ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes, a través de la coordinación entre las instancias de la Federación y las entidades federativas.

A su vez, también define las responsabilidades de los Sistemas Locales para establecer directrices, y generar metodologías para diseñar, revisar y adecuar sus políticas y programas relacionados con la garantía de los derechos de la niñez y la adolescencia; realizar propuestas de fortalecimiento y reorganización de las políticas y programas públicos estatales y programas de trabajo en materia de infancia y adolescencia; promover convenios de colaboración con distintas autoridades de las entidades federativas para cumplir los acuerdos, resoluciones y recomendaciones; y llevar a cabo el diseño e implementación de políticas públicas, programas locales y demás acciones en congruencia con la Política Nacional, entre otras.

Otros aspectos que se establecen en este documento son las obligaciones de la Secretarías Ejecutivas, las sesiones del Sistema Nacional, los acuerdos de implementación y seguimiento, los mecanismos de comunicación y participación de niñas, niños y adolescentes, consideraciones para los Programas Estatales, su evaluación, y los sistema de información, entre otros.

6) Evaluación y establecimiento de indicadores en materia de derechos humanos de niñas, niños y adolescentes

En la actualidad, el diseño y ejecución de políticas públicas, en los diversos ámbitos, debe respetar, proteger y garantizar los derechos políticos, civiles, económicos, sociales, culturales y ambientales de los individuos. En ese sentido, el alcance de las obligaciones de los Estados se

encuentra directamente relacionado con la importancia de respetar, proteger y hacer cumplir los derechos humanos de todas y todos. Respetar implica que el Estado debe abstenerse de interferir con el disfrute de los derechos humanos; proteger supone que el Estado debe impedir que agentes privados o terceros vulneren los derechos humanos; y cumplir infiere que el Estado debe adoptar medidas positivas (incluyendo la adopción de legislación, políticas y programas apropiados) para velar por la realización de los derechos humanos (ACNUDH 2012).

La infancia y adolescencia no está exenta de esta situación, y con la Convención sobre los Derechos del Niño, los Estados asumen una serie de disposiciones que admiten un cambio general de paradigma, en la medida en que se pasa a reconocer a niñas, niños y adolescentes como legítimos titulares y sujetos de derechos, con todas las obligaciones que ello implica para los Estados, entre los que se destaca, el desarrollo de políticas públicas específicas dirigidas particularmente a esta población y, desde este enfoque, garantizar entonces el cumplimiento de sus derechos (Pautassi y Royo 2012).

Ahora bien, esta situación implica grandes desafíos para los Estados, tanto en lo que respecta al diseño, ejecución y evaluación de estas medidas, como al cambio paradigmático que implica asumir estos nuevos enfoques, no sólo para la institucionalidad sino también para la propia sociedad, acostumbrada a reconocer a la infancia desde una perspectiva asistencial y tutelar, en la que niñas, niños y adolescentes son concebidos —exclusivamente— como personas que requieren del cuidado y definición por parte de los adultos.

La evaluación de estas políticas (uno de los principales desafíos en política pública) requiere entonces de la definición de instrumentos y metodologías particulares que permitan medir el cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de derechos humanos y, a su vez, rendir cuentas a la comunidad sobre su eficiencia y efectividad. Sin embargo, esta etapa evaluativa del ciclo de las políticas públicas se ve complejizada por la presencia de ciertos problemas que impiden y/o dificultan la realización de mediciones para identificar los logros e impactos de las acciones gubernamentales en los problemas o situaciones para las que fueron desarrolladas.

Entre los principales problemas que enfrentan los gobiernos en esta materia, destaca la dificultad de atribuir resultados de los cambios de un problema social a una sola acción, entendiendo que la mayoría de fenómenos que busca atender la política pública son multicausales (pobreza, segregación, deserción escolar, violencia, etcétera).

A su vez, la escasez de recursos y de tiempo que exige, en ocasiones, la implementación de las acciones gubernamentales, lleva a que los gobiernos prioricen el diseño y rápida ejecución de tales políticas, sin contar con el tiempo necesario para los levantamientos de información pertinentes para las futuras mediciones y evaluaciones.

Además, generalmente no se dispone de recursos para los procesos de evaluación, los que en su mayoría no pueden ser llevados a cabo por los equipos responsables de las políticas, dada la multiplicidad de acciones que son de su responsabilidad. Un problema adicional es la inexistencia

o escasa información sistematizada, periódica y oficial que permita construir las necesarias líneas bases para la medición de los resultados o impactos de las políticas.

En esta misma línea, la ausencia de indicadores consensuados para la medición de ciertas situaciones, como por ejemplo los derechos humanos de la infancia, lleva a que se termine definiendo la medición de programas principalmente por las acciones realizadas, más que por los resultados o impactos alcanzados.

De este modo, si bien la realización de evaluaciones del quehacer público es una necesidad y un aspecto básico a integrar en el ciclo de las políticas públicas, generalmente su calidad se ve mermada por los problemas antes señalados. De allí que los gobiernos, los organismos internacionales, la academia y la propia sociedad civil se han dedicado a solventar algunas de estas situaciones para poder superar estas problemáticas.²²

En materia de Derechos Humanos, a partir del Protocolo de San Salvador, de 1988, acordado en la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) comienza a precisar la definición de normas para la elaboración de Informes de los Estados, mandando a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para definir lineamientos relativos a la elaboración de indicadores de progreso en materia de dichos derechos (Pautassi 2010). En ese sentido, son principalmente los pactos y consensos derivados de las instancias internacionales, desde donde se han definido *estándares* en materia de derechos sobre resultados deseados, siempre abiertos e inacabados, en función de los consensos construidos en momentos determinados. Mientras los estándares se limitan a dichas declaraciones sobre los objetivos en cuestión (y sin haber sido diseñados para ser verificados directamente), los *indicadores* son los instrumentos acordados para poder comprobar y/o verificar criterios de acuerdo a los compromisos tomados en materia de derechos humanos. Como bien lo establece ACNUDH (2012), los indicadores de derechos humanos *“brindan informaciones concretas sobre el estado o la condición de un objeto, acontecimiento, una actividad o un resultado que pueden estar relacionados con las normas de derechos humanos; que abordan y reflejan principios e intereses en materia de derechos humanos y que se utilizan para evaluar y vigilar la promoción y protección de los derechos humanos”*.

Así, los indicadores de derechos se diferencian de los indicadores sociales, en la medida en que mientras estos últimos buscan identificar y cuantificar un fenómeno en sí mismo a través de distintas mediciones (sean escalas, comportamientos, índices, variables, etc.), los primeros, partiendo de los principios de interdependencia, indivisibilidad y universalidad de los derechos humanos, no se restringen a la cuantificación, sino que buscan cualificar las acciones emprendidas por los estados y vinculan la satisfacción de derechos económicos, sociales y culturales con los derechos civiles y políticos (Pautassi y Royo 2012). De este modo, los

²² Durante los últimos años se han generado numerosos estudios relacionados con la medición de indicadores que permiten conocer avances y retrocesos en materia de cumplimiento de derechos humanos (Alston, 2000; Landman y Carvalho, 2009; Estévez y Vázquez, 2010; ACNUDH, 2012; Ansolabehere, et al., 2015).

indicadores de derechos responden al contenido normativo y a las obligaciones de los Estados, ambos derivados, a su vez, del derecho internacional.

Una forma de estructurar los indicadores de derechos humanos es mediante tres objetivos que se pueden perseguir y que pueden corresponder a tres momentos dentro de una acción evaluativa: indicadores *de Insumos, Procesos y Resultados*.

Los primeros tienen como objetivo observar el ámbito de acciones/decisiones del Estado en relación a una función o tarea específica de las entidades gubernamentales y que pueden tener un eventual impacto en el ejercicio de los derechos humanos.

Los indicadores de procesos, por su parte, buscan medir la ejecución de políticas públicas relativas a las decisiones estatales.

Por último, los indicadores de resultados intentan indagar en los niveles de vigencia, ejercicio o violación de los derechos humanos (Anaya, 2015). Como sostiene Anaya (2015), mientras los primeros dos están más bien asociados a “*derechos de principios*” (*de jure*), los de resultados dan cuenta de los “*derechos en la práctica*” (*de facto*).

La CIDH, en esta misma línea define: “indicadores estructurales, de procesos y resultados, siendo que los primeros dan cuenta de presencia o ausencia de acciones, y las formas cómo se organiza el Estado para el cumplimiento de los protocolos. Los indicadores de proceso, por su parte, buscan medir la calidad y magnitud de los esfuerzos estatales (cobertura, contenidos, políticas específicas, etc.) y, finalmente, los indicadores de resultado intentan cuantificar el impacto sobre aspectos que definen el grado de efectividad de un derecho del protocolo, proveyendo una medida comprobable y comparable” (CIDH, 2008 en Pautassi, 2010).²³

Si bien los indicadores estructurales dan cuenta simplemente de la existencia o no de normativas, plan y políticas (lo cual, por lo general, se define con base en una afirmación o negación), resulta importante contar con información complementaria sobre sus características principales, como la operatividad de las normas, o la jerarquía y competencia de agencias e instituciones (ONU 2006, 2008 en Pautassi y Royo, 2012).

“Los indicadores de procesos pueden entenderse como el paso intermedio entre la norma y el cumplimiento del derecho, siendo fundamental para medir la satisfacción progresiva del mismo. Los indicadores de resultados, al medir el impacto de las medidas implementadas en pos de la satisfacción de los derechos humanos, proveen una medida cuantitativamente comprobable y

²³ Debido a la naturaleza del seguimiento a los instrumentos de posicionamiento en materia de niñas, niños y adolescentes emitidos por la CNDH, como se verá más adelante, la mayoría de los indicadores que se retomaron fueron estructurales y de proceso, los cuales cuentan como unidad de análisis al Estado. A su vez, es importante recalcar que, tal como establece ACNUDH (2012), los indicadores de proceso y de resultados no siempre son mutuamente excluyentes sino que pueden traslaparse. Es decir, un indicador de proceso para un derecho puede ser indicador de resultados para otro.

comparable. Dado que, además, expresan los efectos acumulados de procesos subyacentes que pueden ser descritos por los indicadores de proceso, un indicador de resultados tiene un carácter más lento y menos sensible a las variaciones transitorias que un indicador de proceso” (ONU, 2008 en Pautassi y Royo 2012).

Adicionalmente, la CIDH sugiere la organización de la información recabada con base en tres categorías de progreso cualitativa: “1. Recepción del derecho en el sistema legal; 2. Capacidades estatales para satisfacción de derechos, y 3. Contexto financiero y compromiso presupuestario” (CIDH, 2008 en Pautassi, 2010; Pautassi y Royo, 2012).

Para la evaluación y verificación de los criterios establecidos relativos al cumplimiento de estándares de derechos humanos se ha hecho alusión a la necesidad de trascender la mera evaluación cuantitativa por medio de indicadores construidos con base en la estadística disponible, para complementar la metodología con ejercicios de verificación empírica de carácter cualitativo, vinculados con las experiencias de las personas en cuestión.

Esta posición metodológica para abordar indicadores evaluativos no sólo aporta a tener una mirada más integral del fenómeno en cuestión sino que contribuye a dar cuenta de la progresión en los cambios hacia el objetivo deseado (Earl, Cardem y Smutylo, 2002 en Pautassi, 2010). A su vez, incorpora a los actores desde sus propias experiencias, lo que es un paso fundamental en una orientación más participativa para definir la política pública. En este sentido, la triangulación metodológica entre lo cualitativo y cuantitativo del proceso de evaluación, resulta fundamental para tener un diagnóstico más fidedigno (Pautassi, 2010).

En una línea similar, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH, 2012) plantea una clasificación para abordar los indicadores, donde se cruzan cuatro dimensiones: dimensión cuantitativa, dimensión cualitativa, dimensión objetiva (hechos) y dimensión subjetiva (juicios). Los indicadores son cualitativos cuando cuentan con información articulada de manera descriptiva o categórica y se utilizan para profundizar en la temática analizada. Los indicadores cuantitativos involucran datos provenientes de la estadística, ya sea descriptiva o inferencial, y se usan especialmente para obtener un panorama amplio de la problemática en cuestión. Por su parte, los indicadores objetivos son aquellos que pueden observarse y verificarse directamente y los subjetivos los que están basados en percepciones, opiniones, valoraciones o juicios expresados por expertos o personas involucradas en el tema abordado.²⁴

La conjunción propuesta por ACNUDH (2012) puede apreciarse en la siguiente tabla:

²⁴ En el apartado dedicado al diseño metodológico de la investigación podrá apreciarse el uso que se le dio a cada uno de estos indicadores en el análisis de las diversas fuentes de información contempladas.

Tabla 3. Clasificación de indicadores según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

	Objetivo basado en hechos	Subjetivo basado en juicios
Cuantitativo	Indicador articulado en forma cuantitativa y basado en información sobre objetos, hechos o acontecimientos que son, en principio, directamente observables y verificables.	Indicador articulado en forma cuantitativa y basado en información que supone una percepción, opinión, valoración o juicio, utilizando, por ejemplo, escalas cardinales/ordinales.
Cualitativo	Indicador articulado de forma descriptiva, en forma categórica, y basado en información sobre objetos, hechos o acontecimientos que son, en principio, directamente observables y verificables.	Indicador articulado de forma descriptiva, no necesariamente en forma categórica, y basado en información que supone una percepción, opinión, valoración o juicio.

FUENTE: Elaboración propia con base en ACNUDH, 2012.

En términos metodológicos, para la generación de indicadores, sean de insumos o de procesos, Anaya (2015) rastrea la existencia de tres procedimientos utilizados: 1. La suma de eventos; 2. La muestra representativa y; 3. Los estándares.

La primera estrategia consiste en la agregación o suma de acciones, casos o hechos concretos, es decir, reformas constitucionales, ratificación de tratados, políticas públicas con perspectiva de DDHH en caso de indicadores de insumos; o de individuos con niveles óptimos de salud, casos de ejecuciones, tortura, etc., para el caso de indicadores de resultados. Sin embargo, esta estrategia metodológica tiene algunos inconvenientes, dentro de los que se pueden destacar, por ejemplo, que los cambios cuantitativos respecto a un derecho humano respondan a violaciones previas de otro derecho; los problemas con la confiabilidad de los registros administrativos existentes, y la falta de fuentes confiables para hacer comparación entre países (Anaya, 2015).

La segunda estrategia, la estimación estadística con base en muestras representativas, busca llevarse a cabo mediante la aplicación de encuestas centradas en las experiencias concretas de los encuestados. El problema más recurrente de este acercamiento es la dificultad para hacer análisis cuantitativos utilizando series de tiempo para distintos países (Anaya, 2015).

La tercera estrategia, la medición con base a estándares, buscaría elaborar indicadores a través del análisis y la codificación del contenido proporcionado por fuentes secundarias, con base en escalas ordinales, por ejemplo, la adjudicación de puntajes frente a informes u otros documentos de derechos humanos determinados. Una de las dificultades recurrente de esta metodología es la insuficiente claridad de los criterios y de las reglas para llevar a cabo la codificación (Anaya, 2015).

Por último, cabe mencionar que, ante la ausencia de indicadores cerrados que sean suficientes para tener parámetros comparativos en tiempo y espacio dado, principalmente, el carácter transitorio de los estándares para la generación de indicadores, instituciones como el Pacto

Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la ONU (PIDESC) ha planteado la definición de “*umbrales mínimos*” de satisfacción de derechos humanos frente a los cuales, el incumplimiento por parte del Estado en su garantía, se considera como violatorio del derecho humano determinado. Los “*umbrales mínimos*” propuestos por el PIDESC son los siguientes (Pautassi, 2010):

1. Salvaguardar contenidos mínimos de los derechos y universalidad de estos (tales como alimentación esencial, atención primaria en salud, derecho a la vivienda, y a la enseñanza).
2. La utilización al máximo de los recursos disponibles por el Estado (recursos de diversa índole y que no pueden estar restringidos bajo argumentos coyunturales, o de fluctuaciones económicas).
3. La progresividad y no regresividad de los derechos, vale decir; no se pueden retrotraer o restringir derechos que han sido adoptados en los pactos internacionales.
4. Principio de igualdad y no discriminación (junto a las problemáticas socioeconómicas, darle especial importancia al tema de género y grupos vulnerables, por ejemplo, personas con discapacidad).
5. Acceso a la justicia y mecanismos de reclamo, lo que implica contrarrestar los obstáculos económicos para el acceso a tribunales, al debido proceso en los procedimientos administrativos relativos a derechos sociales, y al debido proceso en torno a los procedimientos judiciales relativos a derechos sociales.
6. Producción de información y acceso a la información (derecho a la libre expresión y derecho a ser informado).
7. Participación de los afectados en el diseño de políticas públicas (acciones que fortalezcan el empoderamiento por sobre las políticas de focalización pasiva característica de las décadas de 1980 y 1990 en América Latina).

Como plantea Pautassi y Arroyo (2012), no existen conjuntos o sistemas de indicadores específicos de verificación de cumplimiento de los derechos sociales para la infancia en la región sino que se ha avanzado en mediciones sobre condiciones de vida y pobreza. En este sentido, tanto CEPAL como UNICEF han adoptado la metodología de “*privaciones múltiples*”, buscando medir la pobreza infantil desde un enfoque de derechos (UNICEF 2003 en Pautassi y Royo: 19) y dando un salto metodológico al considerar cada privación como indicador de pobreza en tanto afecta o impide cumplir al menos un derecho (Pautassi y Royo, 2012).

El Comité de los Derechos del Niño (CRC) establece los principios y el contenido mínimo para los indicadores a diseñar, aunque no establece el catálogo específico que deben asumir los Estados para llevarlos a cabo (Pautassi y Royo 2012): “*El CRC ha llamado a los Estados Partes para la elaboración de un sistema de recopilación de datos e indicadores acordes a la CDN que sea desglosado por sexo, edad, estructura familiar, residencia urbana y rural y otras categorías pertinentes*” (CRC 2005, OG N°7 en Pautassi y Royo, 2012).

Siguiendo el modelo planteado por Pautassi y Royo (2012) para establecer indicadores de progreso para la medición de derechos de la infancia y adolescencia, es importante la identificación de un derecho humano armonizado con las normativas vigentes, y poder evaluarlo en función de indicadores estructurales, de proceso y resultados, revisados anteriormente: *“a su vez, estos tres niveles de indicadores pueden ser cruzados con categorías de progreso cualitativas que, como han sugerido los organismos especializados, serían: la recepción del derecho, las capacidades estatales y el contexto financiero y compromiso presupuestario”* (CIDH 2008 en Pautassi, 2010; Pautassi y Royo, 2012).

Pueden definirse otras categorías transversales que permitan captar lo no cuantificable estadísticamente pero que da cuenta de la voluntad del cumplimiento de las obligaciones, tales como el principio de igualdad y no discriminación, el acceso a la participación y a la información, y el acceso a la justicia. En la siguiente tabla se plantea sintéticamente el modelo en cuestión:

Tabla 4. Sistema de indicadores de derechos humanos de niñas, niños y adolescentes

Derecho determinado	Indicadores Estructurales	Indicadores de progreso	Indicadores de Resultados
Recepción del derecho			
Capacidades estatales			
Contexto financiero y compromisos presupuestarios			
Igualdad y no discriminación			
Acceso a la participación y a la información			
Acceso a la justicia			

FUENTE: Elaboración propia con base en Pautassi y Royo (2012).