

NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD POR MOTIVOS ECONÓMICOS Y SUS DERECHOS ECONÓMICOS

Por Lic. Alberto FRANCISCO GARDUÑO¹

En 2019 se conmemoran 30 años de que la Asamblea General de la ONU, en su resolución 44/25, haya adoptado, abierto a la firma y ratificado la *Convención sobre los Derechos del Niño*

SUMARIO: I. Introducción. II. La situación de vulnerabilidad por motivos económicos. III. Las niñas, niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad. IV. La visión jurídica de la infancia y la adolescencia, y sus derechos del orden económico, social y cultural. V. Políticas públicas para el sexenio 2018-2024. VI. Conclusiones. VII. Fuentes consultadas.

I. Introducción

Con el fin de atender a la dignidad de los seres humanos que por una u otra razón están en una situación donde ven restringido el ejercicio de sus derechos, así como, el acceso a los satisfactores más elementales para afrontar la vida, en estudios objetivos y técnicos, y con amplia difusión actualmente, se ha aceptado el uso generalizado de la categoría “situación de vulnerabilidad” para identificar con ella a grupos de seres humanos que por ciertos factores, comunes entre los integrantes de cada grupo, no pueden ver realizada su vida con plenitud. Desde ese supuesto, se ha ido construyendo y ajustado el andamiaje jurídico, dando el marco para las políticas que permitan desde el combate a la discriminación hasta el aprovechamiento de las finanzas por sectores que nunca antes habían participado de tales herramientas, por mencionar un par de ejemplos.

Estos casos hoy son parte de la cotidianidad, pero de ningún modo han sido conquistas pequeñas, hablan de la lucha por los derechos más elementales con el

¹ Académico de las materias jurídico-económicas en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico falbertog@derecho.unam.mx

fin de trascender y alcanzar la modificación de la norma jurídica, el reconocimiento de algún derecho y con ello, garantizarlo y hacerlo justiciable.

Lo anterior se ilustra muy bien, dirigiendo la mirada hacia las mujeres, cuya opresión normalizada durante siglos, es motivo suficiente para buscar un cambio cada día; aunque se trate de medidas controvertidas como las acciones afirmativas, en cualquiera de las formas que tomen.

En el caso de este trabajo, se pone atención a un sector sumamente especial, identificado comúnmente por la categoría de la “edad”, cuyas implicaciones tienen realmente, una mayor profundidad, porque significa que estos seres humanos están atravesando por una etapa de desarrollo físico y mental.

En otras palabras, el tránsito por las etapas de la niñez y la adolescencia, los coloca en riesgo frente a agentes externos; a eso se suma, que estén en una situación migratoria irregular, sean afrodescendientes, no cuenten con la educación básica, en fin, una serie de condiciones que, en lugar de hacerles sujetos de una especial protección y respeto, los convierte en las víctimas potenciales.

II. La situación de vulnerabilidad por motivos económicos

El nombre de este apartado se compone por varios elementos, para explicarlos es preciso referirse a cada uno de ellos, para tener una idea puntual sobre su significado y el que adquieren en conjunto. La vulnerabilidad es un estado de riesgo en el que la persona está inmersa; estado que probablemente se seguirá agravando, acarreando de manera permanente efectos perjudiciales para el ser humano.

La persona en situación de vulnerabilidad, no se encuentra en ella por una decisión propia, es colocada ahí por dos motivos:

- 1) Porque el sujeto tiene características que no decidió o eligió para sí, que le dificultan en mayor o menor medida, su capacidad para satisfacer necesidades o ejercer derechos;
- 2) Por la percepción que las demás personas tienen de ella, esto es, los prejuicios de las otras personas son “motivo suficiente” para la aparición de conductas que ponen en riesgo su dignidad; ese constante peligro va

alejando a ciertos sujetos del grupo mayoritario, abriendo una brecha todavía más honda entre la persona en situación de vulnerabilidad y el resto de las personas.

De acuerdo con lo anotado, la persona en situación de vulnerabilidad está inmersa en ese estado de riesgo permanente, podría salir de él, en tanto cuente con los medios *ad hoc* para hacerlo, en otras palabras, si la persona contara con los medios (de la naturaleza de que se traten), podría ser refractaria a los efectos negativos que le ocasionan los prejuicios de los demás a su alrededor² (v. gr. Si la persona tuviera información suficiente, al ser afectada por actos de discriminación, podría denunciar y buscar una solución recurriendo a la justicia penal). Así, aparece el concepto de *resiliencia*, para nombrar al fenómeno que esencialmente significa: salir de ese estado de riesgo; la resiliencia se trata de la capacidad de una persona o grupo para resistir, salir adelante y aprender de una crisis.³

El concepto de grupos en situación de vulnerabilidad, no se queda en lo antropológico o sociológico, por eso se apuntaba que su utilización, además de la terminología relacionada con ellos, se ha generalizado y la ciencia jurídica no podía ser la excepción, tal es la interiorización, que la Ley General de Desarrollo Social en su artículo 5, fracción VI, señala que son: *Aquellos núcleos de población y personas que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida y, por lo tanto, requieren de la atención e inversión del Gobierno para lograr su bienestar; [...]*

En cuanto a la mención de “los motivos económicos”, lo que le da ese tinte económico a la situación de vulnerabilidad y que resulta el punto de mayor interés para quien esto suscribe, tiene que ver fundamentalmente con, la imposibilidad de la persona para satisfacer sus necesidades vitales y que ese hecho, de pie a diferentes expresiones de discriminación, esto se aterriza en que el “no tener

² Cfr. Lara Espinosa, Diana, *Grupos en situación de vulnerabilidad*, 1ª reimp. de la 1ª ed., México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015, pp. 24- 27. (Colección de textos sobre Derechos Humanos)

³ Para profundizar sobre este tema se recomienda la consulta de *La resiliencia*, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, disponible en <http://www.fao.org/resilience/contexto/es/> y *Agencia de Resiliencia de la Ciudad de México*, Gobierno de la Ciudad de México, disponible en <https://www.resiliencia.cdmx.gob.mx/>

dinero” -aunque se trate sólo de un medio de cambio- significa privarse de alimento cuando se tiene hambre, o en su defecto, recurrir a algún bien sustituto que le permita tener la sensación de eliminar el hambre, cuando lo que se está haciendo a un lado, es la nutrición adecuada. Cabe recordar que una necesidad *es un estado afectivo debido a una ruptura del equilibrio psicofisiológico que constituye el bienestar*,⁴ se dice que son “vitales” cuando al no ser satisfechas ponen en peligro la vida.

También ilustra lo descrito, el siguiente caso, en que un emprendedor busca acceder a un crédito para echar a andar su producción, suponiendo que haya elaborado el plan de negocios más eficaz y con los mejores pronósticos, se enfrenta a que “no es sujeto de crédito”, al no poder mostrar un historial crediticio favorable en las instituciones de crédito más “publicitadas”, resulta ser calificado como alguien sin la confianza para otorgarle un crédito o sencillamente, no puede ni hacer la solicitud al no cubrir los requisitos de forma para la gestión. El modo como han cambiado las instituciones públicas y privadas, ha restringido el acceso a quienes necesitan hacer uso de esos servicios para cambiar su situación económica y con toda certeza, la de su familia y los demás a su alrededor.

III. Las niñas, niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad

La intención de la Ley General de Desarrollo Social no es la discriminación estructural –al menos en el “deber ser”-, ya que la identificación y categorización permite la atención adecuada a los grupos sociales y el planteamiento y replanteamiento de la política pública dirigida a ellos. No es esta la oportunidad de dedicarle, un número apropiado de líneas a los demás grupos; ahora, la atención se centra en los menores de edad.

La situación de vulnerabilidad de niñas, niños y adolescentes se explica en que estos sujetos de derecho, carecen de aptitudes personales para enfrentar adecuadamente los problemas que se les presenten, ya sea por inexperiencia, inmadurez, debilidad, falta de información o de formación, o por no reunir los requisitos legales que les permitirían el ejercicio de sus derechos o la toma de

⁴ Zamora, Francisco, *Tratado de teoría económica*, 10a ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1971, p. 101.

decisiones considerando sus intereses; todo esto se sintetiza en que: por un lado, las características físicas y mentales propias de la edad en que se encuentran y por otro, las restricciones legales o condiciones existentes en el marco jurídico del Estado; resultan en los elementos que acaban por restringir el acceso y ejercicio de sus derechos.⁵

Son precisamente, todos estos elementos arriba anotados, los que crean un campo fértil para abusos peores, ataques y actos de discriminación, que en cualquier momento podrían constituir delitos (siempre que puedan ser denunciados y que el niño o la niña cuenten con la información y la formación para saber que “algo no está bien” y ser asistidos con la diligencia debida).

Por lo que la idea de vulnerabilidad, en el caso de la población infantil, podría ser entendida, de manera general, como la existencia de factores que impiden, o en su caso, pueden impedir el adecuado desarrollo (físico, intelectual y emocional) de NNA [niñas, niños y adolescentes⁶], y que los coloca en una situación de desventaja o desigualdad (en comparación con otras NNA) con respecto a las oportunidades para la integración social en las diversas dimensiones que conforman la cotidianidad de la sociedad a la que pertenecen.⁷

Existe una amplia gama de trabajos dedicados al estudio de la situación de vulnerabilidad de niñas, niños y adolescentes, que, entre sus muchas aportaciones, precisan las principales categorías que se pueden identificar dentro de este grupo, no únicamente para efectos de clasificación o de didáctica, sino para asumir las acciones pertinentes en cada caso. Así se tienen identificadas las siguientes categorías, por lo menos para México: hijos de trabajadores agrícolas, hijos de obreros, en situación de calle, en desamparo, víctimas de alguna forma de

⁵ Cfr., Párrafo 8 del *Voto concurrente razonado del Juez Sergio García Ramírez a la Opinión Consultiva OC-17, sobre “Condición Jurídica y de Derechos Humanos del Niño”, del 28 de agosto de 2002*, disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_17_esp.pdf

⁶ Nota del autor de este trabajo.

⁷ González Contró, Mónica y Padrón Innamorato, Mauricio, “¿Es el derecho un instrumento para reducir la vulnerabilidad de niñas, niños y adolescentes?”, en Pérez Contreras, María de Montserrat, Macías Vázquez, María del Carmen, González Martín, Nuria y Rodríguez Jiménez, Sonia (coords.), *Temas selectos de vulnerabilidad y violencia contra niños, niñas y adolescentes*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 9. Serie Doctrina Jurídica.

violencia, víctimas de trata, en conflicto con la ley penal, con discapacidad, migrantes y repatriados, indígenas, principalmente.⁸

IV. La visión jurídica de la infancia y la adolescencia, y sus derechos del orden económico, social y cultural

En las últimas décadas, han tenido lugar cambios importantes en el orden jurídico internacional y nacional, paralelamente acompañados por progresos en las ciencias y el respeto a los derechos humanos; consecuencia de ello, es que se renovó y promovió el desarrollo de los derechos de la infancia, de la adolescencia y de la juventud; destacando la identificación y aplicación del *interés superior de niñas, niños y adolescentes*.⁹

Conforme a la explicación que se hace en la Observación General número 14 del Comité sobre los Derechos del Niño, se señala que el interés superior del niño es un concepto triple:

1. Un **derecho** del niño y la niña a que su interés superior sea una consideración que prime al sopesar distintos intereses para decidir sobre una cuestión que le afecta.
2. Es un **principio**, ya que, si una disposición jurídica admite más de una interpretación, se elegirá la interpretación que satisfaga de manera más efectiva el interés superior del niño.
3. Es también una **norma de procedimiento**, por lo que siempre que se deba tomar una decisión que afecte a niñas y/o niños, el proceso debería incluir una estimación de las posibles repercusiones de esa decisión en las niñas y los niños interesados. La evaluación y determinación de su interés superior requerirá garantías procesales. Se debe, por ejemplo, dejar patente y explicar cómo se ha respetado este derecho en la decisión. *(El destacado en negritas aparece así en la publicación consultada)*

Los cambios y modificaciones se han hecho patentes en la nomenclatura, al señalar que se debe ser preciso -para visibilizar y abandonar modelos anteriores- al referirse a niñas, niños y adolescentes, procurando dejar atrás el llamarles únicamente “niños”, aunque es totalmente válido seguir usando la voz, especialmente en el contexto de los instrumentos jurídicos internacionales.

⁸ Cfr. Cárdenas Miranda, Elva Leonor, “La situación de la infancia y la adolescencia en México”, en Pérez Contreras, María de Montserrat, Macías Vázquez, María del Carmen, González Martín, Nuria y Rodríguez Jiménez, Sonia (coords.), *op. cit.*, p. 42.

⁹ *Artículo 4o.: Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos – Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2015, pp. 34 y 35.

En ese sentido, la Convención sobre Derechos del Niño, fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, en su artículo 1º da la siguiente definición de niño: *es todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad*; esta convención fue firmada y ratificada por el Estado Mexicano.

También se recrimina el uso de la voz “menor de edad”, pero, cuya validez y utilidad continúan, en tanto no se le dé una connotación peyorativa. La doctrina sobre la materia se había concentrado en denominar a esta área del conocimiento jurídico como “Derecho de Menores”. Hay opiniones diferentes: *Debe destacarse que, aun cuando las declaraciones y convenciones de protección a la infancia que citaremos en el presente apartado se refieren en general al “niño” (por un histórico descuido del lenguaje de género, en la actualidad comienza a corregirse), y no distingue entre infantes y adolescentes, [...]*¹⁰ En este trabajo se utilizan en lo aplicable tanto “menores de edad” como “niñas, niños y adolescentes”, en el entendido de que estos últimos son sectores diferentes de acuerdo con el criterio de la edad.

Para clarificar lo antes dicho, la ley sobre la materia puntualiza: *Son niñas y niños los menores de doce años, y adolescentes las personas de entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Para efectos de los tratados internacionales y la mayoría de edad, son niños los menores de dieciocho años de edad.*¹¹

Para efectos de la presente investigación, únicamente se mencionará el marco jurídico especializado, tanto del orden nacional como internacional, para tener un panorama común; posteriormente, se harán las puntualizaciones debidas sobre algunos de esos cuerpos normativos.

a) Marco jurídico internacional:

Convención sobre los Derechos del Niño de 1989

¹⁰ Lara Espinosa, Diana, *op. cit.*, p. 68.

¹¹ Este párrafo primero del artículo 5º de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes fue reformado recientemente, su modificación se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 20 de junio de 2019.

Previamente hubo dos declaraciones: Declaración de los Derechos del Niño de 1924 o Declaración de Ginebra, que en el aspecto económico señalaba que los niños deben tener los medios para sobrevivir y ser protegidos de la explotación; y, la Declaración de los Derechos del Niño de 1959, que prevé el derecho a la no discriminación por su posición económica.

La Convención requiere de un profundo cambio cultural que acompañe a la transformación jurídica. Sin esta metamorfosis, será muy difícil la garantía de los derechos. Sin embargo, se ha asumido que éste se producirá como resultado de los procesos sociales y no se han asumido obligaciones públicas en este rubro.

Como consecuencia de lo anterior, las reformas promovidas para cumplir con los deberes derivados del tratado suelen quedarse en los niveles más altos, por ejemplo en las Constituciones, integrando en la mayoría de los casos catálogos de buenos deseos o declaraciones que no llegan a modificar la vida de niñas y niños. [...] ¹²

En relación con el contenido económico de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, desde la Declaración de los Derechos del Niño de 1924 o Declaración de Ginebra, se preveía el derecho a ser alimentado, a tener medios para sobrevivir y a ser protegido de la explotación. Posteriormente, en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, se incluyó que todos los niños tienen derecho a igual protección social.

En 1959, la Declaración de los Derechos del Niño, consideró en su principio I, el disfrute de los derechos en ella contenidos para todos los niños, sin distinción o discriminación por motivos de su posición económica. Además, ya se tiene previstos los derechos a la seguridad social, a la salud, a la alimentación, a la vivienda, a la educación gratuita y obligatoria, a la seguridad material, a no trabajar antes de una edad mínima adecuada, a no dedicarse a empleos que los perjudiquen, a no ser objeto de trata y a recibir protección.

El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 10, párrafo 3º, se da un avance en la terminología, al señalar que el Estado adoptará medidas especiales de protección y asistencia en favor de los “niños y adolescentes”. Contempla la protección contra la explotación económica; contra trabajos que puedan ser nocivos para su moral y salud, y la necesidad de precisar los límites de edad para el trabajo infantil.

¹² González Contró, Mónica y Padrón Innamorato, Mauricio, *op. cit.*, p. 10.

En cuanto al contenido con un cariz económico de la Convención sobre los Derechos del Niño, desde el Preámbulo se reconocen elementos como la *importancia de la cooperación internacional para el mejoramiento de las condiciones de vida de los niños en todos los países, en particular en los países en desarrollo, [...] Hoy por hoy, el desarrollo humano no se podría entender sin la cooperación internacional, fundamentalmente económica, de Estados y organismos internacionales.*

Dentro de su contenido, igualmente se incluyen: el derecho a disfrutar del más alto nivel de salud posible; el derecho a la educación primaria obligatoria y gratuita; la obligación del Estado de protegerlos contra la explotación económica y laborar, así como de las consecuencias que trae el ser víctimas de ellas.

b) Marco jurídico nacional:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 18 y 123)

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

Ley General de Salud

Ley General de Educación

Ley de Asistencia Social

Ley General de Desarrollo Social

Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos

Dentro del fundamento constitucional de los derechos de niñas, niños y adolescentes, destaca especialmente:

- El artículo 1º en lo que respecta a los derechos humanos, la obligatoriedad de los instrumentos internacionales vinculantes para el Estado Mexicano y la prohibición de cualquier acto de discriminación.

- El artículo 2º en cuanto a la educación y cuidado de la salud, principalmente de la niñez y adolescencia indígenas.

- El artículo 3º en lo concerniente a la priorización del interés superior de la niñez y la adolescencia, en el acceso, permanencia y participación de los servicios educativos.

- El artículo 4º en su párrafo noveno, el cual, entre otros aspectos consagra las obligaciones que deberá cumplir el Estado y sus órganos a partir del respeto al principio del interés superior de la niñez; reiterando el cambio en la visión de los menores de dieciocho años como sujetos de derecho y no, como objetos de regulación y protección. En relación con los derechos de este grupo en situación de vulnerabilidad, imponen deberes específicos a la familia, la sociedad y el Estado.

- El artículo 18 que da origen al sistema integral de justicia para adolescentes, como un sistema de justicia penal modalizado aplicable a quienes tengan entre doce años de edad cumplidos y menos de dieciocho años cumplidos, y se les atribuya la realización o participación en un hecho que la ley califique como delito. Previendo para los menores de doce años, que estén en este último supuesto, la sujeción a asistencia social.

- El artículo 123 que contiene la prohibición expresa del aprovechamiento del trabajo de menores de quince años de edad. [...] *Los mayores de esa edad y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima la de seis horas.*

En suma, con base en la evolución y resultado de los cambios en las fuentes de derecho internacional; las reformas constitucionales y legales en los Estados Unidos Mexicanos y las demandas de los movimientos sociales, se considera el siguiente listado que recoge las fuentes antes mencionadas, tomando en cuenta el contenido del artículo 13 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; listado que con los ajustes pertinentes en cuanto al contenido económico, se presenta a continuación:

Derecho a la vida, a la paz, a la supervivencia y al desarrollo;

Derecho de prioridad;

Derecho a la identidad;

Derecho a ser registrado de manera inmediata al nacimiento;

Derecho a desarrollarse en familia;

Derecho a la igualdad sustantiva;

Derecho a no ser discriminado;

Derecho a vivir en condiciones de bienestar;

Derecho a desarrollarse integralmente;

Derecho a un medio ambiente sano;

Derecho a una vida libre de violencia y a la integridad personal;

Derecho a la protección de la salud y a la seguridad social;

Derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad;

Derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible.

Derecho a la inclusión de niñas, niños y adolescentes con discapacidad;

Derecho a la educación;

Derecho a la cultura, a la cultura física y deporte;

Derecho al descanso y al esparcimiento;

Derecho al juego;

Derecho a la libertad de convicciones éticas, pensamiento, conciencia, religión y cultura;

Derecho a la libertad de expresión y de acceso a la información;

Derecho de participación;

Derecho de asociación y reunión;

Derecho a la intimidad;

Derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso;

Derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes, y

Derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación.

Los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales entre los muchos efectos que tienen, está el combatir la situación de vulnerabilidad de diferentes grupos sociales y colocarlos en el camino del desarrollo humano. Concretamente, en el caso de las niñas, niños y adolescentes, el garantizar sus derechos económicos, sociales y culturales, les permitirá contrarrestar su situación

de pobreza, que, al ser un fenómeno multidimensional, los aleja del desarrollo humano donde, especialmente, los primeros mil días de vida que son determinantes para el resto de ella.

[...] El retraso del crecimiento, o talla baja para la edad, se define como una estatura inferior en más de dos desviaciones típicas a la mediana de los patrones de crecimiento infantil de la Organización Mundial de la Salud (OMS) (3). Es un resultado, en gran medida irreversible, de una nutrición inadecuada y brotes de infección repetidos durante los primeros 1000 días de vida. El retraso del crecimiento tiene una serie de efectos a largo plazo para los individuos y las sociedades: disminución del desarrollo cognitivo y físico, reducción de la capacidad productiva, mala salud y aumento del riesgo de enfermedades degenerativas como la diabetes (4). [...]

La nutrición inadecuada es una de las muchas causas del retraso del crecimiento. A menudo, el crecimiento insuficiente comienza ya en el útero y se prolonga después del parto como consecuencia de unas prácticas de lactancia subóptimas y de deficiencias en la alimentación complementaria y el control de infecciones (17). Por eso resulta críticamente importante centrarse en los cruciales 1000 días que van desde el comienzo del embarazo hasta que el niño cumple dos años.¹³

Luego de revisar porque se afirma que las niñas, niños y adolescentes son un grupo en situación de vulnerabilidad, ya se apuntaba que dichas razones les colocan en una situación todavía más sensible a sufrir otras formas de ataques o vulneraciones, de entre las cuales, la primera que enfrentan es la discriminación.

De acuerdo a las experiencias que se han recabado a través de la consulta más recientemente, llevada a cabo por el Instituto Nacional Electoral, basada en la percepción de las personas entre dos rangos de edad, de 10 a 13 años y de 14 a 17 años, respecto a la interrogante *¿Por qué motivos te trataron diferente o te hicieron menos?*, los resultados dan cuenta de que el primer motivo de discriminación hacia los menores de dieciocho años es por su “apariencia física y sus gustos”, seguido de “por lo que piensa”, “por la edad”, “por ser mujer” y “por el color de la piel”, con los mayores porcentajes.¹⁴ Lo primero que hay que comentar es que, aunque siempre son criticadas las encuestas de percepción, destaca la

¹³ Organización Mundial de la Salud, *Metas mundiales de nutrición. Documento normativo sobre retraso del crecimiento*, WHO/NMH/NHD/14.3, Suiza, 2017, pp. 1 y 2. Disponible en https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/255735/WHO_NMH_NHD_14.3_spa.pdf?ua=1

¹⁴ Instituto Nacional Electoral, *Consulta Infantil y Juvenil 2018*, 29 de abril 2019, p. 102. Disponible en <https://www.ine.mx/consulta-infantil-juvenil-2018/>

claridad con la que los niños aprecian los hechos de los que son víctimas, con los efectos que eso trae para su desarrollo.

Por otro lado, en materia de discriminación por motivos de edad, *exige entender que las niñas, los niños, y las y los adolescentes adquieren competencias y habilidades distintas conforme pasa el tiempo y avanzan en su desarrollo. Esto exige proporcionarles nuevos espacios de participación y atreverse a poner en tela de juicio los paradigmas de los que se ha partido en forma tradicional, [...]*¹⁵

En el marco de la conmemoración del 30 de abril de 2019 en México, el Consejo Nacional de Población difundió algunos datos que la Secretaría de Gobernación ha replicado, ambos a través de sus comunicados oficiales, señalan que: existen 126 millones 577 mil 691 habitantes en el país, de ese total el 31.4% son menores de edad de 0 a 17 años, de los cuales el 49.1 % son mujeres y el 50.9 % son hombres.¹⁶

La precisión anotada sobre los datos tomados de comunicados oficiales es pertinente, toda vez que en nuestro país las políticas públicas deben construirse a partir de la información oficial, que es de uso obligatorio para el Estado y es proveída por el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

Actualmente, las relaciones y explicaciones sencillas para fines de informar a la población y divulgación, continúan basándose en las cifras oficiales del 2015, proporcionadas por del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, por ejemplo, en relación con el tema de la presente investigación, concretamente sobre “Niños que trabajan”, el sitio “Cuéntame... Población”, muestra algunos datos ya procesados y accesibles, pero actualizados al 2015.¹⁷ Por otro lado, el Sistema en su conjunto, está trabajando sobre datos específicos que son de interés para este trabajo, así da cuenta el “Informe Semestral del Comité Técnico Especializado en Información sobre Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y

¹⁵ Lara Espinosa, Diana, *op. cit.*, p. 69.

¹⁶ Secretaría de Gobernación, *Comunicado: 31.4 por ciento de la población en México son niñas, niños y adolescentes, de 0 a 17 años: CONAPO*, México, 29 de abril de 2019, disponible en <https://www.gob.mx/segob/prensa/31-4-por-ciento-de-la-poblacion-en-mexico-son-ninas-ninos-y-adolescentes-de-0-a-17-anos-conapo>

¹⁷ Disponibles en <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/ninos.aspx?tema=P>

Adolescentes”,¹⁸ pero que continua procesando información y sus datos son poco accesibles para el ojo no especializado.

En suma, todo lo descrito trae como consecuencia que, para privilegiar a la actualización de datos, se utilicen las cifras difundidas por el Consejo y la Secretaría a través de comunicados de prensa que, no dejan clara la fuente o el proceso de obtención de la información.

*Los niños (52%) y adolescentes (49%) son particularmente más pobres del resto de la población, esto es muy sensible, es muy grave para la sociedad. La vulnerabilidad en México es estructural, es decir necesitamos cambios estructurales no paulatinos ni solamente programas de transferencias a sectores particulares; se requieren políticas de inclusión, de transformación profunda, no sólo económica, sino también social y política [...]*¹⁹

Relacionado con el derecho a la alimentación, la obesidad y el sobrepeso infantil alarman a la salud pública, pero, se defiende el derecho a elegir de los consumidores en condiciones graves de información asimétrica y sin elementos suficientes para distinguir; por ejemplo, tratándose de bebidas con azúcar añadida tan populares entre los niños, se deja la libertad para que el consumidor elija, pero, cómo lo hará razonadamente si el propio etiquetado es difícil de interpretar y se causa confusión entre si se trata de una bebida con sabor, un jugo o un alimento.

Parte del problema antes mencionado, tiene su origen en los hábitos de alimentación familiares, los ascendientes han tenido una trayectoria de vida difícil y habrán privilegiado satisfacer la sensación de hambre que de nutrición; no por falta de voluntad, sino por falta de opciones reales y de educación; de enterarse que los primeros mil días de vida de un niño son determinantes para el resto de su vida, en cuanto a desarrollo psicofisiológico.

¹⁸ Disponible en https://www.snieg.mx/DocumentacionPortal/Demografico/Inf_semestral/2_sem_2018/INF_CTE_IPIDNNA_22018.pdf

¹⁹ Comentario de la Dr. Leticia Merino Pérez, investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, durante su intervención en el *Encuentro 2030. Una aproximación desde México y la UNAM*, disponible en https://www.youtube.com/watch?v=rJGJDolYg_M&feature=youtu.be

En esa misma línea, por un lado, se aborda la obesidad infantil y por otro, a principios de esta década, había casos de suicidio por hambre en la Sierra Tarahumara.²⁰

Como parte de la protección más amplia a la familia, de acuerdo con lo anunciado por el gobierno actual y que se abordará con más detalle en el siguiente apartado, se busca dar apoyo para que el ascendiente que tiene la responsabilidad jurídica respecto del menor de edad, cuente con los recursos económicos para lograr satisfacer sus necesidades. Se puede adelantar que, en México, el gobierno lo está realizando a través de programas donde se entregan apoyos económicos de manera directa, bajo determinados criterios y asegurando la incorporación del padre o la madre a un empleo permanente.

En ese mismo tenor, en cuanto a la protección de la salud, se debería buscar que comience por la salud de la madre para garantizar un nacimiento en las mejores condiciones; para lograrlo, el gobierno estaría buscando la afiliación automática a la seguridad social.

Se deberá garantizar que la familia cuente con una vivienda adecuada; pero, la mención a este derecho está totalmente ausente en la política pública respecto a las niñas, niños y adolescente, como se revisará líneas adelante.

Para garantizar su derecho a la identidad, se implementarán estrategias para que en los hospitales se lleve a cabo el registro de los recién nacidos, adoptando medidas para atender especialmente a los niños integrantes de comunidades indígenas y que nazcan en el extranjero.

En materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, tratándose de los ascendientes, tutores y custodios, no sólo tienen la obligación de preservar estos derechos, también de cumplir con ellos y de exigir su cumplimiento a las autoridades competentes.

V. Políticas públicas para el sexenio 2018-2024

²⁰ Véase Redacción del periódico Excelsior, *Ola de suicidios en la Sierra Tarahumara, debido al hambre*, México, 15/01/2012, disponible en <https://www.excelsior.com.mx/2012/01/15/nacional/802298>

Más recientemente Escobar, Amalia, *“En la sierra los mató el hambre”, aseguran indígenas rarámuris*, en periódico “El Universal”, México, 27/02/2018, disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/estados/en-la-sierra-los-mato-el-hambre-aseguran-indigenas-raramuris>

El pasado 30 de abril de 2019, se reinstaló el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA),²¹ en el acto comparecieron los integrantes del gabinete legal y ampliado del periodo presidencial 2018-2024, para expresar las acciones que en el ámbito de sus competencias, les corresponderá realizar y acordar con los gobiernos estatales, como parte de las políticas públicas a fin de cumplir con el respeto irrestricto a los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes.

A manera de preámbulo, el Secretario Ejecutivo de dicho sistema, mencionó algunas de las preocupaciones que le interesan a la población menor de dieciocho años, basadas en distintos procesos de la consulta, en los que el más fácil de identificar es el efectuado por el Instituto Nacional Electoral, y el 1er Ejercicio de Participación Ciudadana por la Primera Infancia.²²

Entre las preocupaciones que mencionó se encuentran: la violencia en el hogar, en la escuela y en la calle; la falta de espacios públicos para recreación y deporte, existiendo datos sobre niños que nunca han podido estar solos en la calle; la ausencia de los padres y madres debido a las jornadas laborales demasiado largas; la precariedad de los salarios; los actos de discriminación que han sufrido motivados por su apariencia; el embarazo; y sobre el mal estado en que se encuentran las instalaciones de las escuelas.

Se expresó que tales preocupaciones, como temas de política pública, serían encuadrados dentro del Plan Nacional de Desarrollo y, por ende, en los programas sectoriales de las secretarías, destacando: la política integral de la Primera Infancia (De cero a cinco años), la política de educación inicial y la política de combate al sobrepeso y obesidad infantil, y finalmente, el programa especial: Programa Nacional de Protección a Niñas, Niños y Adolescentes.

Para ello, los diferentes funcionarios pronunciaron las acciones a emprender, entre las que son de especial interés:

²¹ Cfr., Acta No. SEGOB/SIPINNA/ORD/01/2019 Sesión de reinstalación del Sistema Nacional de Protección integral de Niñas, Niños y Adolescentes. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/469523/ACTA_DE_REINSTALACION_DEL_SIPINNA.pdf

²² 1er Ejercicio de Participación Ciudadana por la Primera Infancia. Reporte de resultados preliminares (Versión 2), SIPINNA-Pacto por la Primera Infancia, México, 2019, disponible en https://www.pactoprimerainfancia.org.mx/img/FP_NWL_RESULTADOS_spreads_v2_OE.pdf

La política integral de la primera infancia, que se espera beneficie a 12.5 millones de personas de cero a cinco años y que, de acuerdo con sus datos, esperan que a lo largo de la presente administración haya una cantidad similar de nacimientos.

La afiliación automática a la seguridad social, el 28% de los niños que nacen en el país lo hacen a través de servicios públicos proveídos por el IMSS y el ISSSTE. Con el fin de garantizar el derecho a la identidad se buscará que exista un Registro Nacional de Población que, en coordinación con los registros civiles, lleve el registro desde el momento del nacimiento en la institución de salud; poniendo especial atención en los alumbramientos que se den en las comunidades indígenas y entre los mexicanos en los Estados Unidos de América.

Se llevará la continuidad del Registro de Centros de Atención Infantil con el fin de mejorar su supervisión y fortalecimiento.

Se conformará e implementará un Programa Nacional de Educación Inicial para atender a la población entre cero y tres años de edad, para que todos los niños partan del mismo nivel de preparación como una estrategia para igualar el acceso a las oportunidades, por medio del aprendizaje, un ambiente saludable, adecuada salud y nutrición; con modelos de educación inicial culturalmente pertinentes.

El Programa Nacional de Educación Inicial parte de la base científica de que los primeros mil días de vida de los seres humanos son determinantes para el resto de la misma, por ello buscan generar consecuencias positivas que arrojarán resultados a largo plazo, combatiendo efectivamente a las condiciones de alta vulnerabilidad, que provocan la pérdida de oportunidades. Este programa ofertará una serie de servicios para la primera infancia.

Se buscará contar con una línea telefónica para atender casos de violencia contra niñas, niños y adolescentes, que comenzará a operar en tres entidades federativas.

En el marco del Sistema Nacional de Atención a Víctimas, se buscará que haya una especialización para dar una atención integral a este sector de la

población, con los enfoques de derechos de la niñez y de la adolescencia, por parte de la comisión nacional y las locales.

Por parte de la Comisión Nacional de Búsqueda, se impulsará que haya una atención especializada a los casos de niñas, niños y adolescentes desaparecidos.

En el marco de la Guardia Nacional, se buscará capacitar a sus integrantes para que conozcan el modo en que deben tratar a este sector de la población cuando tengan que entrar en contacto con ella. Además, dirigirá la estrategia de prevención de reclutamiento de menores de edad, por parte de los grupos de delincuencia organizada, que contempla una serie de alternativas para quien decida libremente abandonarla; para conseguir esto, prevén la creación de un observatorio nacional, un protocolo y un modelo.

Se impulsarán campañas contra la violencia hacia los niños, que se ha incrementado considerablemente y la promoción de buenas prácticas de crianza con el fin de “desnormalizar” la violencia infantil.

Se creará una “Comisión para la Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y solicitantes de la condición de Refugiado de este Sistema”, que tendrá como principal herramienta la “Ruta de Protección Integral a Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Migración”, que consiste en la distribución de responsabilidades de las autoridades en contacto con los niños migrantes, señalización de una ruta de protección integral, la habilitación de albergues especializados y un modelo de atención para la niñez no acompañada en los albergue pertenecientes al “Sistema Desarrollo Integral de la Familia” de los tres órdenes de gobierno.

Se buscará que los menores de edad alcancen un nivel de vida digna a través de entregar apoyos económicos a madres y padres que están buscando empleo o se encuentran estudiando y no tienen acceso a la seguridad social.

En lo que respecta al derecho a la alimentación, se rediseñará la composición de los desayunos y comidas escolares para lograr una alta calidad nutricional, asunto del que encargarán el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, la Secretaría de Educación Pública, el Instituto Nacional de Salud Pública, la Organización Mundial de la Salud y la Organización

Panamericana de la Salud. Sumándole, la disponibilidad y acceso al agua potable para lograr una hidratación adecuada y un programa de activación física.

Finalmente, todos estos planteamientos del orden político, se dirigen a preparar el camino para que México rinda su sexto informe ante el Comité de Derechos de los Niños de la Organización de las Naciones Unidas en el 2020.

Entre intervenciones durante el acto, el *ombudsperson* nacional en el contexto de los problemas con la vigilancia de las estancias infantiles, criticó duramente la estrategia de las asignaciones económicas a las madres y padres, en lugar de investigar que ocurre realmente con el servicio que prestan las estancias; medida que no tardo en tener sus consecuencias, directas o no, pero donde existe un nexo entre la inasistencia de un niño a la estancia donde habitualmente se encargaban de su cuidado, la falta de otras opciones y que al quedarse en casa mientras los ascendientes trabajaban, su vida se puso en peligro.²³

VI. Conclusiones.

La niñez y la adolescencia son etapas del desarrollo de los seres humanos, que jurídicamente equivalen al periodo en que la persona es menor de dieciocho años de edad (lapso conocido históricamente como minoría de edad). Actualmente y para efectos legales, comprende dos períodos: la niñez que significa ser menor de doce años de edad y la adolescencia que tiene lugar entre los doce años cumplidos hasta antes de cumplir los dieciocho.

En el contexto del derecho internacional, es totalmente válido utilizar el concepto “niño” para referirse a las niñas, niños y adolescentes; aunque la tendencia se dirige a abandonar uso de voces como “menor de edad” y “niño”, para cambiar la visión social y jurídica respecto de estas personas, principalmente para tenerles como sujetos de derecho y evitar su discriminación por motivos de edad y género.

Las niñas, niños y adolescentes son un grupo en situación de vulnerabilidad debido a que, por un lado, las características físicas y mentales que implican la

²³ Noticieros Televisa, *Estancias infantiles 2019; niños corren riesgos en casa – En punto con Denise Maerker*, 07/03/2019, dur. 3:13 min., disponible en https://www.youtube.com/watch?v=_j3cCtGPZrw

etapa de desarrollo en que se encuentran, trae aparejados elementos como debilidad, inmadurez o falta de experiencia; por el otro, la percepción que las demás personas tienen de la niñez y la adolescencia, son consideradas por algunos como “motivo suficiente” para la aparición de conductas que ponen en riesgo su dignidad; ese riesgo constante los va apartando y abriendo una brecha todavía más honda entre ellos y su desarrollo humano.

La situación de vulnerabilidad de niñas, niños y adolescentes por motivos económicos tiene lugar en el momento en que se restringe su acceso a los satisfactores idóneos para extinguir sus necesidades vitales, o general, a las necesidades de cualquier índole, especialmente durante los primeros mil días de vida.

Desde la prohibición de su discriminación por motivo de su posición económica hasta garantizar que su alimentación sea nutritiva, de calidad y suficiente, el abanico de los derechos de este sector de la población se ha ido ampliando cumpliendo con el principio de progresividad de los derechos humanos. Sin embargo, del marco jurídico a la política pública, cambia toda la situación y no precisamente de forma benéfica.

Al revisar varios estudios de diferentes épocas con una temática similar a la de este trabajo, saltan a la vista los cambios en las acciones emprendidas para garantizar los derechos de la niñez y de la adolescencia, apenas conservando algunas instituciones como el conocido DIF con labores “ambiguas”. En otras palabras, el caos en las acciones del gobierno, en el tenor de proteger los derechos de los niños, es lo que termina complicando o entorpeciendo que sean garantizados efectivamente.

No necesariamente la existencia de modelos, protocolos, sistemas, subsistemas o estrategias, cualquiera que sea la naturaleza que adquieran, significa que se garantizará efectivamente su alimentación, educación, salud, vivienda, protección de las diferentes formas de explotación de las que pueden ser víctimas, acceso al agua potable o se erradicará la violencia que preocupa a este sector de la población; mucho menos se logrará la prevención del delito.

Habrá que esperar el resultado del entramado de acciones que ya se están implementando para este periodo presidencial 2018-2024; especialmente ahora que México está próximo a rendir su sexto informe ante el Comité de Derechos de los Niños de la Organización de las Naciones Unidas en el 2020, además de mantenerse en la ruta de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

VII. Fuentes consultadas

Legislación nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 04/12/2014, última reforma publicada 20/06/2019

Ley General de Desarrollo Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación 20/04/2004, última reforma publicada 25/06/2018

Instrumentos internacionales vinculantes

Convención sobre Derechos del Niño

Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Instrumentos internacionales no vinculantes

Declaración de los Derechos del Niño de 1924 o Declaración de Ginebra

Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948

Declaración de los Derechos del Niño de 1959

Voto concurrente razonado del Juez Sergio García Ramírez a la Opinión Consultiva OC-17, sobre “Condición Jurídica y de Derechos Humanos del Niño”, del 28 de agosto de 2002, http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_17_esp.pdf

Libros

CNDH y INEHRM, *Artículo 4o.: Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos – Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2015.

LARA ESPINOSA, Diana, *Grupos en situación de vulnerabilidad*, 1^a reimp. de la 1^a ed., México, Comisión Nacional de los Derecho Humanos, 2015. Colección de textos sobre Derechos Humanos.

PÉREZ CONTRERAS, María de Montserrat, Macías Vázquez, María del Carmen, González Martín, Nuria y Rodríguez Jiménez, Sonia (coords.), *Temas selectos de vulnerabilidad y violencia contra niños, niñas y adolescentes*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016. Serie Doctrina Jurídica.

ZAMORA, Francisco, *Tratado de teoría económica*, 10a ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1971.

Documentos en internet:

1er Ejercicio de Participación Ciudadana por la Primera Infancia. Reporte de resultados preliminares (Versión 2), SIPINNA-Pacto por la Primera Infancia, disponible en https://www.pactoprimerainfancia.org.mx/img/FP_NWL_RESULTADOS_spreads_v2_OE.pdf

Acta No. SEGOB/SIPINNA/ORD/01/2019 Sesión de reinstalación del Sistema Nacional de Protección integral de Niñas, Niños y Adolescentes. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/469523/ACTA_DE_REINSTALACION_DEL_SIPINNA.pdf

Escobar, Amalia, “*En la sierra los mató el hambre*”, aseguran indígenas rarámuris, en periódico “El Universal”, México, 27/02/2018, disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/estados/en-la-sierra-los-mato-el-hambre-aseguran-indigenas-raramuris>

Instituto Nacional Electoral, *Consulta Infantil y Juvenil 2018*, 29 de abril 2019. Disponible en <https://www.ine.mx/consulta-infantil-juvenil-2018/>

Organización Mundial de la Salud, *Metas mundiales de nutrición. Documento normativo sobre retraso del crecimiento*, WHO/NMH/NHD/14.3, Suiza, 2017. Disponible en https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/255735/WHO_NMH_NHD_14.3_spa.pdf?ua=1

Redacción del periódico Excelsior, *Ola de suicidios en la Sierra Tarahumara, debido al hambre*, México, 15/01/2012, disponible en <https://www.excelsior.com.mx/2012/01/15/nacional/802298>

Secretaría de Gobernación, *Comunicado: 31.4 por ciento de la población en México son niñas, niños y adolescentes, de 0 a 17 años: CONAPO*, México, 29 de

abril de 2019, disponible en <https://www.gob.mx/segob/prensa/31-4-por-ciento-de-la-poblacion-en-mexico-son-ninas-ninos-y-adolescentes-de-0-a-17-anos-conapo>

Sitios de internet

Informe Semestral del Comité Técnico Especializado en Información sobre Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, https://www.snieg.mx/DocumentacionPortal/Demografico/Inf_semestral/2_sem_2018/INF_CTE_IPIDNNA_22018.pdf

La resiliencia, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, <http://www.fao.org/resilience/contexto/es/>

Agencia de Resiliencia de la Ciudad de México, Gobierno de la Ciudad de México, <https://www.resiliencia.cdmx.gob.mx/>

Cuéntame... Población, <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/ninos.aspx?tema=P>

Videos

Merino Pérez, Leticia, intervención en el *Encuentro 2030. Una aproximación desde México y la UNAM*, https://www.youtube.com/watch?v=rJGJDolYg_M&feature=youtu.be

Noticieros Televisa, *Estancias infantiles 2019; niños corren riesgos en casa – En punto con Denise Maerker*, 07/03/2019, dur. 3:13 min., https://www.youtube.com/watch?v=_j3cCtGPZrw