

Referencia para citar este artículo: Gülgönen, T. (2016). Participación infantil a nivel legal e institucional en México-¿Ciudadanos y ciudadanas? Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, 14 (1), pp. 81-93.

# Participación infantil a nivel legal e institucional en México-¿Ciudadanos y ciudadanas?\*

TULINE GÜLGÖNEN\*\*

Investigadora Asociada del Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, México.

*Artículo recibido en julio 29 de 2014; artículo aceptado en octubre 8 de 2014 (Eds.)*

• **Resumen (descriptivo):** *En este artículo ofrezco una reflexión acerca de la participación de niñas y niños promovida a nivel institucional en México. Presento el marco legal y la inclusión del derecho a la participación en distintos textos legislativos, antes de analizar el marco institucional de protección de los derechos de la infancia y ejercicios de participación infantil promovidos por instituciones de gobierno. Resalto los obstáculos que limitan el ejercicio de la participación en este contexto. En particular, muestro cómo la ausencia de cambio de paradigma acerca de la infancia dificulta el reconocimiento de niñas y niños como sujetos plenos de derecho y como actores sociales, necesario para su participación real en el ámbito analizado.*

**Palabras clave:** infancia, derechos de los niños y niñas, México (Tesoro de Ciencias Sociales de la Unesco).

## Citizens? Reflections on children's participation at the legal and institutional level in Mexico

• **Abstract (descriptive):** *This article presents a reflection on children's participation practices at the institutional level in Mexico. It presents the legal context and the inclusion of the right to participation in different laws, prior to analyzing the institutional framework for children's rights protection and the children's participation exercises promoted by state institutions. Obstacles that limit the exercising of the right to participation in these contexts are highlighted. Specifically, this article shows how the absence of paradigm change in the area of childhood makes it difficult to acknowledge children as real subjects of rights and social actors and limits their current participation in these realms.*

**Key words:** childhood, children's rights, Mexico (Unesco Thesaurus Social Science).

## Cidadãos e cidadãs? Reflexões sobre a participação infantil no âmbito institucional e legal no México

• **Resumo (descritivo):** *Este artigo oferece uma reflexão a respeito da participação de crianças no âmbito institucional no México. Apresenta-se o marco legal e a inclusão do direito à participação*

\* **Artículo de reflexión.** Con base en investigaciones realizadas entre enero de 2009 y agosto de 2015, en el marco de la Tesis de doctorado en derecho de la autora ("El enfoque de derechos en las organizaciones no gubernamentales de protección de los derechos de las niñas y de los niños-Perspectivas teóricas y ejemplo del Distrito Federal", realizada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-Unam) entre enero de 2009 y marzo de 2013 con una beca Egide Univers del Ministerio de Asuntos Extranjeros de Francia/Secretaría de Relaciones Exteriores (2009) y una beca Conacyt (2010-2012)) y del Proyecto de Investigación Posdoctoral "Ciudadanía, espacio urbano y actoría social de la infancia: ¿Cómo pensar la integración de las niñas y de los niños en la ciudad?". El artículo fue elaborado en el marco de la estancia posdoctoral realizada por la autora en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIS-Unam) como Becaria del Programa de Becas Posdoctorales en la Unam, entre septiembre de 2013 y agosto de 2015. Área de conocimiento: derecho y otras ciencias sociales. Sub-área: interdisciplinaridad.

\*\* Doctora en Derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestra en Filosofía por la Universidad Paris I- Panthéon Sorbonne. Titular de un Master del Instituto de Estudios Políticos de París (Sciences Po). Correo electrónico: tulinegulgonen@gmail.com



em distintos textos legislativos antes de avaliar o marco institucional de proteção aos direitos da infância e os exercícios de participação infantil promovidos por instituições de governo. Ressalta-se os obstáculos que limitam o exercício da participação nesse contexto. Em particular, é indicado como a ausência de mudança de paradigma em relação à infância dificulta o reconhecimento de crianças como sujeitos plenos de direitos e atores sociais, necessário para sua participação real no âmbito analisado.

**Palavras-chave:** infância, direitos da criança, México (Thesaurus de Ciências Sociais da Unesco).

**-1. Introducción. -2. El derecho de niñas y niños a la participación en la legislación. -3. Marco institucional y derecho a la participación de niñas y niños. -4. Conclusiones. -Lista de referencias.**

## 1. Introducción

El derecho de los niños y niñas a expresar sus opiniones en los ámbitos que los conciernen -y a que estas opiniones sean tomadas en cuenta-, plasmado en el primer párrafo del artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño de la ONU, aparece como la piedra angular del tratado. De su implementación, “que pone de relieve la función del niño como participante activo en la promoción, protección y vigilancia de sus derechos” (Comité de los Derechos del Niño, 2003, párr. 12), depende la posibilidad de que las niñas y los niños sean sujetos activos de derechos (Beloff, 2006). El reconocimiento de que los niños y las niñas son sujetos plenos de derechos se vincula con su reconocimiento como actores sociales por parte de los otros miembros de la sociedad; es decir, son participantes en el sentido pleno del término *participación*, definida como

(...) proceso continuo de expresión e intervención activa por parte de los niños en la toma de decisiones, a diferentes niveles, en los asuntos que los conciernen. El requisito es que haya informaciones compartidas y diálogo entre los niños y los adultos, sobre la base del respeto recíproco y la división del poder (Lansdown, 2004, p. 5).

A pesar de su importancia, el Comité de los Derechos del Niño ha expresado en varias ocasiones su preocupación frente a las dificultades de implementación del derecho. Este Comité señala, en su Observación General N°12, que

(...) en la mayoría de las sociedades del mundo, la observancia del derecho

del niño a expresar su opinión sobre la amplia gama de cuestiones que lo afectan y a que esa opinión se tenga debidamente en cuenta sigue viéndose obstaculizada por muchas prácticas y actitudes inveteradas y por barreras políticas y económicas (Comité de los Derechos del Niño, 2009, párr. 4).

Aunque ha habido un esfuerzo para involucrar a los niños y niñas a nivel comunitario y hasta político, la multiplicación de eventos de participación infantil, producto de iniciativas de Gobiernos o de ONG en varias partes del mundo, resultó en muchos casos tener un impacto muy limitado en su propia vida (Morrow, 2005).

La dificultad de implementar el artículo se debe a varios factores que cuestionan el estatus mismo de los niños y niñas, en particular el verdadero cambio de paradigma que implica pasar de una concepción de la niña y del niño como objetos de protección, al reconocimiento de su actoría social. Este cambio de paradigma corresponde en parte a lo que algunos teóricos latinoamericanos denominan *el cambio de la doctrina de la situación irregular a la doctrina de la protección integral* (García, 1994, Beloff, 1999<sup>1</sup>). Si bien este cambio de doctrina -introducido por la Convención sobre los Derechos del Niño- se enfoca en última instancia en cuestiones de justicia penal juvenil, reposa fundamentalmente en un cambio en la concepción de la infancia.

1 Se contraponen el reconocimiento de los niños y de las niñas como objetos de protección, donde la protección va dirigida a su persona, con el reconocimiento de la protección de sus derechos, que caracteriza la doctrina de la protección integral (Beloff, 1999).

En México, donde el vocabulario de los derechos ha sido adoptado en parte por las instituciones relacionadas con la protección e implementación de los derechos de la infancia, la promoción de la participación infantil por instituciones de gobierno revela que este cambio de paradigma en la concepción de la infancia no se ha realizado todavía a este nivel.

En tal contexto, presento en este artículo los retos que enfrenta el reconocimiento de las niñas y de los niños como actores sociales a través del análisis de la legislación, del marco institucional y de prácticas de participación infantil promovidas por estas instituciones.

## **2. El derecho de niñas y niños a la participación en la legislación**

México ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño en 1990. En virtud de la reforma del artículo uno constitucional, en junio de 2011, los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano tienen ahora el mismo nivel que la Constitución, en la jerarquía de las normas. Anteriormente a esta reforma, la Constitución contaba con la única mención, en el artículo 4 - reformado el año 2000-, de los derechos de los niños y las niñas “a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral”. En octubre de 2011, otra reforma introdujo la noción de “interés superior de la niñez” en el artículo cuarto constitucional.

El derecho de niñas y niños a la participación no está reconocido explícitamente en la Constitución. A nivel Federal, la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, del año 2000, que fue abrogada el 4 de diciembre de 2014, tenía un reconocimiento limitado del derecho a la participación, enunciado en su capítulo décimo tercero y en el capítulo décimo sobre el derecho a la educación<sup>2</sup>. No se entendía la participación

como un derecho vinculado con el ejercicio de la ciudadanía, sino como formación a la ciudadanía, solamente en el contexto escolar. Al ser concebidos como ciudadanos y ciudadanas en formación, los niños y niñas estaban en realidad excluidos de las tomas de decisión a todos los niveles. La participación estaba concebida como acto simbólico de formación cívica, no como ejercicio de la ciudadanía.

Otra debilidad fundamental de la ley federal que se abrogó, es que carecía de mecanismos de implementación, por lo cual enunciaba una serie de derechos sin establecer los mecanismos y las estructuras, ni la parte presupuestal, necesarios para su implementación. El Comité de los Derechos del Niño criticó al respecto “la falta de eficacia de las medidas adoptadas para dar efectividad a los derechos reconocidos en la Convención, y permitir que los titulares de esos derechos los hagan prevalecer” (Comité de los Derechos del Niño, 2006a, párr. 6).

La ley federal no establecía para los Estados ninguna obligación de emitir leyes de protección estatales de los derechos de niños y niñas. Las legislaciones locales en esta materia son muy heterogéneas. Si bien algunas leyes -como la del Distrito Federal- se adecuan más con los estándares internacionales, algunas se distancian mucho de los mismos, sin que importe la fecha de promulgación de las respectivas leyes. Varios Estados cuentan con leyes que se refieren a la protección de niños y niñas -y no de sus derechos-; algunas manejan todavía el término “menor”, y otras se refieren a los derechos del “menor” y de la familia. El uso del término “menor” es más que una simple cuestión de lenguaje, ya que remite a una concepción de los niños y niñas

2 Capítulo Décimo, Del Derecho a la Educación: Artículo 32. Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a una educación que respete su dignidad y les prepare para la vida en un espíritu de comprensión, paz y tolerancia en los términos del artículo 3º de la Constitución. Las leyes promoverán las medidas necesarias para que:

(...) E. Se prevean mecanismos de participación democrática en todas las actividades escolares, como medio de formación ciudadana.

Capítulo Décimo Tercero, Del Derecho a Participar:

(...) Artículo 39. Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a ejercer sus capacidades de opinión, análisis, crítica y de presentar propuestas en todos los ámbitos en los que viven, trátense de familia, escuela, sociedad o cualquier otro, sin más limitaciones que las que establezca la Constitución y dicte el respeto de los derechos de terceros.

(...) Artículo 41. El derecho a expresar opinión implica que se les tome su parecer respecto de:

A. Los asuntos que los afecten y el contenido de las resoluciones que les conciernen.

B. Que se escuchen y tomen en cuenta sus opiniones y propuestas respecto a los asuntos de su familia o comunidad.



como seres caracterizados por su incapacidad y su fragilidad. Esta concepción implica, según los casos, que sean objeto de protección y de asistencia, u objeto de represión. En este sentido, el cambio de denominación de “menores” a “niñas y niños” es central en el nuevo paradigma que caracteriza la transición de la doctrina de la situación irregular a la doctrina de la protección integral (Beloff, 1992).

La falta de adecuación de la legislación federal a la Convención se sumaba por lo tanto, como lo señaló el Comité de los Derechos del Niño en 2006, a la complejidad de su aplicación en los Estados. Lo mismo implica que la garantía de los derechos no sea igual en todo el territorio nacional (Comité de los Derechos del Niño, 2006a, párr. 6).

En octubre de 2011 se reformó el artículo 73 de la Constitución, que otorga ahora al Congreso de la Unión -órgano del Poder Legislativo del Estado Federal-, la facultad para (...) expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales en la materia, de los que México sea parte (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 73).

A partir de esta reforma se estuvo a la espera de la promulgación de una ley general de los derechos de la infancia. A pesar de los diferentes usos existentes y del amplio debate que se ha generado al respecto en el ámbito jurídico, se puede entender que las leyes generales “poseen una validez que no se circunscribe al ámbito federal, sino que permean los ámbitos locales, del Distrito Federal y municipales” (Ortega, 2010, p. 21). Aunque no todas las leyes generales tienen en la realidad esta característica, se ha reivindicado la importancia de una ley general de los derechos de la infancia, reglamentaria de los artículos 1 y 4 constitucionales, así como de la Convención sobre los Derechos del Niño. En efecto, al pasar de federal a general, la ley permitiría garantizar la armonización de la

legislación federal con las leyes estatales, y la clarificación de las competencias que incumben a la Federación, a los Estados y al Distrito Federal (González, 2011).

La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes fue finalmente aprobada en noviembre de 2014 por el Senado de la República y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2014. Fruto de una Iniciativa Preferente presentada por el Ejecutivo federal el 1° de septiembre de 2014, el proceso legislativo fue muy breve<sup>3</sup>. Sin embargo, la versión final difiere absolutamente del texto inicial, que representaba un claro retroceso en términos de garantía de los derechos de la infancia, inclusive en comparación con la ley federal anterior. La propuesta original del Ejecutivo Federal, denominada Ley General para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, indicaba desde la exposición de motivos una incompreensión de la naturaleza de los derechos de la infancia. Se señalaba en efecto la importancia de considerar no los derechos de niñas y niños, sino la “protección activa del Estado a favor de su niñez”, que era presentada como “un concepto que no tiene precedente en el mundo” (Estados Unidos Mexicanos, 2014b, p. 3).

Después de un intenso trabajo realizado por organizaciones de la sociedad civil, la iniciativa de Ley fue profundamente modificada. La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes otorga un papel importante a los principios generales de la Convención sobre los Derechos del Niño. En particular, el derecho a la participación de niñas y niños es enunciado en varias ocasiones: se presenta los diferentes ámbitos de su implementación pero también la obligación de personas, autoridades e instituciones de hacerlo respetar. La participación es reconocida como principio rector de la ley (art. 6), y se establece como deber de las autoridades

[promover] la participación, tomar en cuenta la opinión y considerar los aspectos culturales, éticos, afectivos, educativos y de salud de niñas, niños y

3 Las Iniciativas Preferentes del Ejecutivo Federal tienen un mes para ser aprobadas o rechazadas por las dos Cámaras de Diputados y de Senadores.



adolescentes, en todos aquellos asuntos de su incumbencia, de acuerdo a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez (...) (Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, art. 2).

El Capítulo Décimo Quinto, “Del Derecho a la Participación”, retoma aproximadamente la formulación del derecho en el primer párrafo del artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño, al establecer que “[niñas], niños y adolescentes tienen derecho a ser escuchados y tomados en cuenta en los asuntos de su interés, conforme a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez” (art. 71).

La Ley plantea la obligación de las autoridades federales, de las entidades federativas municipales, y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, de “disponer e implementar los mecanismos que garanticen la participación permanente y activa de niñas, niños y adolescentes en las decisiones que se toman en los ámbitos familiar, escolar, social, comunitario o cualquier otro en el que se desarrollen” (art. 72), sin que se enuncie la naturaleza de estos mecanismos. La Ley establece también el derecho de niñas, niños y adolescentes a participar en los procesos judiciales y de procuración de justicia (art. 73). Se establece que “[niñas], niños y adolescentes también tienen derecho a que las diferentes instancias gubernamentales, en los tres órdenes de gobierno, les informen de qué manera su opinión ha sido valorada y tomada en cuenta su solicitud” (art. 74). La nueva Ley enuncia como obligación de los padres y madres, y de quienes tengan la tutela de las niñas y niños, de “[considerar] la opinión y preferencia de las niñas, niños y adolescentes para la toma de decisiones que les conciernan de manera directa conforme a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez” (art. 103).

Se considera también el derecho a la participación en la educación (art. 57) y en los centros de asistencia social que crea la ley (art. 109). Se establece como prerrogativa de las autoridades federales y locales “[disponer] e implementar los mecanismos que garanticen la participación permanente y activa de niñas,

niños y adolescentes en las decisiones que se toman en los ámbitos familiar, escolar, social, comunitario o cualquier otro en el que se desarrollen” (art. 116).

El Sistema Nacional de Protección Integral es la piedra angular creada para la implementación de la Ley y la creación de políticas públicas, al ser la “instancia encargada de establecer instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes” (art. 125). El Sistema, que integra distintas dependencias y organismos, tiene asimismo como atribución la de “[generar] los mecanismos necesarios para garantizar la participación directa y efectiva de niñas, niños y adolescentes en los procesos de elaboración de programas y políticas para la garantía y protección integral de sus derechos” (art. 125). Hay que destacar que se prevé una participación restringida de niñas y niños en el Sistema, ya que si bien se contempla que participen de forma permanente en las sesiones niñas y niños seleccionados por el propio Sistema, sólo lo podrán hacer con voz y no con voto (art. 127). Siguiendo el esquema institucional del sistema federativo, los Sistemas de Protección en las entidades federativas tendrán a su vez como prerrogativas “[generar] los mecanismos necesarios para garantizar la participación directa y efectiva de niñas, niños y adolescentes en los procesos de elaboración de programas y políticas locales para la protección integral de sus derechos” y “[garantizar] la participación de niñas, niños y adolescentes en el ejercicio de sus derechos humanos, tomando en consideración las medidas especiales que se requieran”. Los Sistemas estatales “garantizarán la participación de los sectores social y privado, así como de niñas, niños y adolescentes” (art. 138).

Si el derecho a la participación de niñas y niños ocupa un lugar importante en la ley, y son igualmente importantes los mecanismos que ésta establece, el principal reto sigue siendo su implementación. Cabe mencionar al respecto que el texto ofrece más elementos para permitir esta implementación que la ley federal anterior. En particular, la inclusión de la mención de la obligación de las autoridades en los tres órdenes de gobierno, de “incorporar

en sus proyectos de presupuesto la asignación de recursos que permitan dar cumplimiento a las acciones establecidas por la presente Ley” (art. 2), es una característica de la nueva ley que puede permitir una mayor implementación de sus disposiciones.

El reto de la implementación de la Ley General se vincula también con la necesidad de una reforma general de la legislación en los Estados. Asimismo, la visión de la infancia que sigue prevaleciendo a nivel legal aparece también en los instrumentos que no se dirigen específicamente a este sector de la población, lo que permite entender el carácter incompleto de las reformas legales mientras no contemplan la adecuación del derecho interno al tratado en su integralidad (Beloff, 2006). El Código Civil Federal refleja esta visión al seguir planteando la “incapacidad natural y legal” de “los menores de edad” (art. 450). Asimismo, la Constitución Política de los Estados mexicanos, explícitamente excluye de la ciudadanía a los niños y a las niñas, al determinar como primer criterio de pertenencia a la misma que: “Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: (...) I. Haber cumplido 18 años” (art. 34).

### 3. Marco institucional y derecho a la participación de niñas y niños

A nivel institucional se ha integrado poco a poco el lenguaje de los derechos, como lo atestiguan los informes sobre la implementación del tratado, entregados periódicamente al Comité de los Derechos del Niño. Sin embargo, no se ha operado una reconfiguración de los organismos encargados de los derechos de la infancia desde la ratificación de la Convención en 1990.

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), fundado en 1977, se encarga de la asistencia social en virtud de la Ley General de Salud. Sigue siendo la principal institución a cargo de la infancia. Esta atribución deriva del artículo 172 de la Ley General de Salud -publicada en el Diario Oficial de la Federación en 1984-, donde se establece que

[el] Gobierno Federal contará con un organismo que tendrá entre sus objetivos la promoción de la asistencia social, prestación de servicios en ese campo y la realización de las demás acciones que establezcan las disposiciones legales aplicables. Dicho organismo promoverá la interrelación sistemática de acciones que en el campo de la asistencia social lleven a cabo las instituciones públicas (Ley General de Salud, art. 172).

El SNDIF se encarga por lo tanto, como lo indica su nombre, de la familia, pero también de otros “grupos vulnerables”, como las personas de la tercera edad o las personas con discapacidad. Una de las actividades básicas de la asistencia social es, según la misma ley, la atención a “menores” (art. 68), aunque no queda claro si se dirige a todos los niños y niñas o nada más a quienes se encuentran en situaciones particularmente difíciles. La Ley de Asistencia Social, de 2004, que identifica al SNDIF como coordinador del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada (art. 9), establece en cambio que son sujetos de la asistencia social “[todas] las niñas, niños y adolescentes, en especial aquellos que se encuentren en situación de riesgo” o afectados por una serie de problemáticas que los hacen más vulnerables (art. 4). Asimismo, el Estatuto Orgánico del SNDIF, de 2011, define que una de las atribuciones del organismo es “[promover] e impulsar el sano crecimiento de la niñez” (art. 2 VI).

La esposa del Presidente de la República ocupa en general el cargo de presidenta honoraria del organismo, mientras su titular está nombrado directamente por el mismo Presidente<sup>4</sup>. La falta de conocimiento y de capacitación acerca de los derechos de los niños y niñas que se puede encontrar en los niveles directivos de la institución, se reproduce frecuentemente en los otros niveles, en parte en razón de los sistemáticos cambios de personal que acompañan los cambios de administración,

4 Actualmente, al lado de la “Primera dama” que ocupa el puesto de presidente, la esposa del Secretario de Gobernación ocupa el puesto de titular de la institución. Este esquema se reproduce en los diferentes niveles del DIF, ya que las esposas, o en su caso otras figuras femeninas cercanas del titular masculino del poder, ocupan este cargo en los DIF estatales y municipales.

tanto a nivel federal como a niveles estatal y municipal.

El SNDIF tiene exclusivamente programas de provisión de servicios y distribución de becas y ayuda material, así como un servicio en principio dirigido a la prevención y atención de niñas y niños víctimas de maltrato infantil. Los escasos ejercicios de participación infantil promovidos por la institución, como los concursos de dibujo, no tienen ningún vínculo con el diseño de los programas ni con su evaluación. Estos eventos son emblemáticos de una participación simbólica donde las niñas y los niños son consultados sin que se tome en cuenta sus intereses ni que haya ninguna repercusión de su participación.

Hasta la fecha, el organismo no ha desempeñado el papel de ente coordinador para velar por que las políticas públicas implementadas por otras instituciones tomen en cuenta los derechos de los niños y de las niñas. Al no existir tal coordinación, se puede observar acciones aisladas de las instituciones que tienen directamente -y eventualmente en forma indirecta- que ver con las niñas y los niños. El Sistema Nacional de Protección Integral creado por la nueva Ley es el instrumento de esta coordinación, aunque al no ser un ente permanente, y dada la frecuencia de sus reuniones prevista por la Ley -un mínimo de dos veces al año-, las atribuciones que le son conferidas aparecen como un verdadero reto. La función de operar la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral está atribuida a un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, que crea, y no al SNDIF. Sin embargo éste sigue teniendo un papel fundamental en la nueva arquitectura creada por la Ley, con, entre otras atribuciones, la de

[impulsar] la cooperación y coordinación de las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de protección y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes para establecer los mecanismos necesarios para ello (Ley General de los Derechos

de Niñas, Niños y Adolescentes, art. 120).

Frente a la ausencia de mecanismos transversales de participación infantil, y antes de que se implementen los mecanismos evocados en la nueva Ley, la promoción del derecho a la participación existe exclusivamente bajo la forma de programas o eventos puntuales. A nivel federal, los ejercicios de gran escala que se realizan para promover la participación de los niños y de las niñas son dos: el “Parlamento infantil” y la “Consulta infantil y juvenil”.

En 2013 tuvo lugar la novena edición del “Parlamento de las niñas y de los niños de México”, organizado por la Comisión de Derechos de la Niñez de la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, la Secretaría de Educación Pública (SEP), el Instituto Federal Electoral (IFE), SNDIF y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). El llamado “parlamento” se define como

(...) un espacio para que este sector de la población ejerza plenamente su derecho a la participación y, a través de sus opiniones y propuestas, sean agentes de cambio, proyectando el interés superior de la niñez en la construcción de una armónica convivencia ciudadana, fortaleciendo la transparencia, el conocimiento y la difusión de principios y valores universales (Instituto Federal Electoral, 2012).

En realidad, el ejercicio, que cuenta con 300 denominados “legisladoras y legisladores infantiles”, se dirige exclusivamente a niñas y niños escolarizados entre 10 y 12 años de edad cumplidos. Las niñas y los niños, elegidos por sus pares como “representantes escolares”, vestidos con traje y corbata, son instalados durante cinco días en la Cámara de Diputados, donde están llamados a expresar sus opiniones acerca de sus derechos frente a los legisladores y legisladoras adultos. Como lo señala un representante del Instituto Federal Electoral, se trata sobre todo de un ejercicio de educación cívica enfocado a “incidir en el futuro de nuestra vida política” (Guerrero, 2014). La participación que promueve es meramente simbólica y las opiniones expresadas por los

niños y las niñas en este ámbito no se toman en cuenta en la elaboración de políticas públicas.

El otro ejercicio de participación infantil de gran escala promovido a nivel institucional es la Consulta infantil y juvenil, cuya última edición -la quinta- tuvo lugar en 2012. La Consulta infantil está organizada por el Instituto Federal Electoral y su propósito es pedir a niñas y niños de 6 a 15 años su opinión acerca de ciertos temas, de forma previa a las elecciones presidenciales. En 2012 participaron 2'491.361 niñas y niños divididos en diferentes grupos de edad, incluyendo una modalidad de participación para algunas niñas y niños con discapacidad (Instituto Federal Electoral, 2012). El tema este año fue "Democracia y Vida digna" (Instituto Federal Electoral, 2012, p. 7). El cuestionario se dividía en tres secciones, sobre el presente de las niñas y de los niños, sobre su futuro, y propuestas de mejoramiento (Instituto Federal Electoral, 2012).

Sin embargo, el diseño de la consulta, con preguntas cerradas y muy generales, no permitió que los niños y las niñas expresaran realmente sus opiniones acerca de estos tres ámbitos, a pesar de que se señale que los temas abordados en las preguntas "fueron expuestos en grupos de discusión, lo cual permitió identificar el discurso y especificidad de los contenidos de las tres versiones de boletas definidas, una para cada rango de participación" (Instituto Federal Electoral, 2012, p. 6). Por ejemplo, para el grupo de edad de 6 a 9 años, la pregunta "¿Cómo imaginas tu vida en el futuro, cuando seas adulto?", los niños y las niñas tenían que elegir entre unas respuestas tales como: "Terminé mis estudios", "Tengo una familia", "Están limpias las calles", "Tengo un buen trabajo", "Tengo una casa", "Tengo tiempo para convivir" (Instituto Federal Electoral, 2012, p. 34). La pregunta "¿Qué se debe hacer para mejorar el país?", tenía las siguientes opciones de respuesta para el mismo grupo de edad: "Que haya mejor educación", "Que castiguen a los delincuentes", "Que se respeten las reglas", "Que todos tengan un buen trabajo", "Que haya buenos gobernantes" (Instituto Federal Electoral, 2012, p. 6). La orientación de las respuestas no permite la libre expresión de las opiniones de niñas y niños acerca de un tema que

es más de orden cualitativo que cuantitativo. Al fomentar la participación con un cuestionario, no se toma en cuenta la necesidad de trabajar con niñas y niños de una forma que no se base tanto en las palabras, sino en herramientas que les permitan expresar sus opiniones de una manera que corresponda a su particularidad de niñas y niños (Boyden & Ennew, 1997).

Algunos de los temas abordados y la formulación de las preguntas son, además, muy poco apropiados, dado el tipo de ejercicio -público-, su ausencia de confidencialidad mientras los niños y las niñas llenan las boletas, y su ausencia de seguimiento. Tal es el caso, entre otras, de las preguntas "Percepción de la violencia sexual" destinada a saber si los niños y las niñas son víctimas de violencia sexual en sus hogares: "Yo siento que en mi casa tocan mi cuerpo y me dicen que no lo cuente" (para el rango de edad de 6 a 9 años)/ "Tocan mi cuerpo contra mi voluntad y me siento mal" (para los niños y las niñas de 10 a 12 y de 13 a 15 años de edad). Como lo señala el propio informe ejecutivo de la consulta,

[los] datos sobre la percepción de los niños y niñas de maltrato y abuso sexual [el 10.5% han contestado afirmativamente a la pregunta] son un llamado de atención a la sociedad en su conjunto y merece ser objeto de investigación a fondo, dada la complejidad del problema (Instituto Federal Electoral, 2012, p. 20).

Se señala en el Informe Ejecutivo de la consulta que

[con] los resultados de la participación y la opinión expresada por niñas, niños y jóvenes en las boletas, el Instituto Federal Electoral promoverá diversas acciones para propiciar que la sociedad en general muestre disposición a escuchar activamente y asumir un compromiso de apoyo y colaboración con otras instancias para la atención de las propuestas y expectativas, así como de las problemáticas que se detecten, de manera que sea considerada la voz de la infancia y la juventud en los programas institucionales y en las políticas públicas (Instituto Federal Electoral, 2012, p. 6).



Sin embargo estas acciones no han sido concretadas, y la consulta no ha tenido en realidad ningún seguimiento.

Puedo sugerir varias hipótesis para explicar esta ausencia de seguimiento: por una parte, la ausencia de coordinación de las instituciones que no permite que el Instituto Federal Electoral trabaje de forma conjunta con otras instituciones. Por otra, la falta de consideración de la importancia de las voces de niñas y niños, que se traduce en la realización de un ejercicio que simula la toma en cuenta de sus opiniones de forma paralela a las elecciones donde votan los sujetos adultos.

El Parlamento y la Consulta son los dos únicos ejemplos citados por el Estado mexicano en el apartado dedicado a la implementación del artículo 12 de la Convención, en su último informe al Comité de los Derechos del Niño de la ONU (Comité de los Derechos del Niño, 2014). Sin embargo, a pequeña escala existen también ejercicios del mismo género, promovidos por distintas instituciones de gobierno, como son los concursos de dibujos o de ensayos y eventualmente los “consejos” o “asambleas” locales. En el “Addendum al cuarto y quinto informe consolidado sobre el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño”, el Estado mexicano cita como ejemplo adicional de participación el Cuarto y Quinto Concurso Nacional de Dibujo *Yo vivo sin Violencia*, realizado en los años 2012 y 2013,

(...) cuyo objetivo es difundir el derecho de la infancia a una vida libre de violencia y generar una cultura de prevención y denuncia del maltrato infantil, mediante un espacio en el que niñas, niños y adolescentes expresen libremente su sentir sobre el tema, contribuyendo con ello a su derecho de participación (Estados Unidos Mexicanos, 2014, párr. 54)<sup>5</sup>.

Además de no incluir a niñas y niños de primera infancia, estos ejercicios son iniciados y diseñados por individuos adultos, con formas adultas de participación, y sin consultar a

los niños y niñas. No tienen evaluación ni seguimiento.

En sus últimas observaciones al Estado mexicano -junio 2015-, el Comité de los Derechos del Niño tomó nota de las iniciativas emprendidas por el Gobierno, entre éstas el “Parlamento”, pero expresó su preocupación frente a la ausencia de foros permanentes de participación infantil (Comité de los Derechos del Niño, 2015). En efecto, los eventos puntuales de participación de niñas y niños han sido en varias ocasiones criticados por el órgano de seguimiento del tratado (Comité de los Derechos del Niño, 2003, 2009), que ha sido claro sobre el hecho de qué se entiende por participación:

(...) procesos permanentes, como intercambios de información y diálogos entre niños y adultos sobre la base del respeto mutuo, en que los niños puedan aprender la manera en que sus opiniones y las de los adultos se tienen en cuenta y determinan el resultado de esos procesos (Comité de los Derechos del Niño, 2009, párr. 13).

Asimismo, los “programas formales” llevados a cabo por las organizaciones tanto intergubernamentales como no gubernamentales, han sido criticados por ser muy lejanos del “mundo real” de los niños y de las niñas (Khan, 1998). En este contexto, la participación se entiende principalmente como el hecho de formar parte y de opinar acerca de actividades que han sido predeterminadas por las personas adultas.

Se puede ver que prevalece una comprensión del derecho a la participación que toma en cuenta la primera parte del primer párrafo del artículo 12 -el derecho del niño a expresar su opinión-, pero no la segunda -el derecho a que estas opiniones sean tomadas en cuenta-. Si bien participar puede entenderse como el mero hecho de hablar, de tomar parte en las actividades o simplemente de estar presente, la participación activa implica que estas opiniones sean tomadas en cuenta (Boyden & Ennew, 1997). La participación se define, por lo tanto, como lo plantea Hart, “en relación con los procesos de compartir las decisiones que afectan la vida propia y la vida de la comunidad en la cual se vive” (Hart, 1993, p. 5).

5 Este ejemplo se encuentra en el rubro “Libertad de expresión y el derecho a buscar, recibir y difundir información (art. 13)” y no en el apartado sobre el artículo 12 de la Convención.

Así definida, la participación implica un proceso de interacción con los sujetos adultos que va más allá del cumplimiento de actividades decididas y planeadas por éstos. La participación implica que la niña y el niño tomen parte del proceso y de las decisiones y no sean sólo agentes pasivos al cumplirlas. Se trata de un “nuevo paradigma de la infancia en lo referente a participación de niños y niñas” (Contreras & Pérez, 2011, p. 823), donde los individuos adultos tienen que ir más allá de la construcción de sujetos de derechos en iniciativas puntuales. Es el establecimiento de un diálogo que implica una redefinición de las relaciones de poder entre niños y niñas, por una parte, y personas adultas por la otra. La participación confiere por lo tanto un poder a los niños y niñas, no en el sentido de coerción sino de poder creador para influir en su propia vida y participar activamente en la comunidad a la cual pertenecen (Espinar, 2008). En este sentido, la participación se vincula íntimamente con la ciudadanía, si se entiende ésta -más allá del derecho al voto- como “el estado jurídico de plena participación en la comunidad estatal y en los otros entes políticos territoriales” (Baratta, 1999). Se trata de una concepción social de la ciudadanía, que incluye una práctica cotidiana, tanto por parte de los niños y niñas como de los individuos adultos (Invernizzi & Milne, 2005, Durston, 1999).

#### 4. Conclusiones

Como lo señalan Invernizzi y Milne (2005), los factores que impiden una plena realización de la participación de niñas y niños son múltiples, profundos, y cambiantes según los contextos. Estos factores van más allá de las técnicas y estrategias de participación que son desarrolladas a nivel institucional, de las resistencias y de la falta de capacitación de su personal, ya que estas resistencias se incluyen en unos contextos sociales e ideológicos más amplios. Estos obstáculos residen en gran parte en una concepción de los niños y niñas como seres incompetentes y por lo tanto dependientes de las personas adultas, que implica una relación vertical y de subordinación a éstas (Verhellen, 2006). Por otra parte, derivan de

insuficiencias en la cultura democrática, que resultan también de la unidireccionalidad de las relaciones y de una concepción restringida de la ciudadanía. El cambio de paradigma de la infancia, que reconoce a las niñas y a los niños como sujetos activos de derechos y como actores sociales, aparece por lo tanto como un requisito fundamental para un reconocimiento real del derecho a la participación y de los derechos de los niños y de las niñas en general.

La ausencia de modificación de las representaciones sociales sobre la infancia es por lo tanto el principal obstáculo a la implementación de procesos realmente participativos con los niños y las niñas (Liebel & Martínez, 2009). Como lo señala el primero de estos autores, la limitación en la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño en general, y del artículo 12 en particular,

(...) se debe en gran parte a la (...) falta de disposición o voluntad de cumplimiento y en realidad, esta disposición no depende tanto del derecho internacional sino sobre todo de las constelaciones del poder social y político y de las ideologías predominantes en cada país. De más está señalar que el poder de influencia de los niños al respecto es mínimo, porque a menudo, aún las organizaciones de la sociedad civil les niegan el derecho o la capacidad de participar en los asuntos políticos de los adultos (Liebel, 2011, p. 38).

Por otra parte, es la concepción de la ciudadanía que está en juego. La desvinculación entre el hecho de poder participar y la práctica ciudadana, presente en México tanto a nivel legal como en los ejercicios que pretenden promover la participación infantil a nivel institucional, ilustran el carácter incompleto de la implementación del derecho de niñas y niños a la participación. Fundamentalmente, no se reconoce a los niños y niñas como actores sociales. La proclamación de la antigua Ley de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes a nivel federal, y sus equivalentes a nivel estatal, no han implicado modificaciones ni en el resto del orden jurídico, ni en la arquitectura institucional. La infancia

sigue siendo considerada como un sector vulnerable y fundamentalmente dependiente de los individuos adultos encargados oficialmente de su cuidado a nivel familiar, educativo e institucional. Los niños y niñas son limitados a la esfera privada, en la cual tampoco se pueden expresar (Ramírez, Gülgönen & Urbieto, 2013). A nivel institucional, se les permite expresar su voz en espacios exclusivamente creados por sujetos adultos, pero no existen oídos para escucharlos. Pueden entonces hablar, pero resulta en vano.

Si bien las capacitaciones pueden servir a una mejor interacción entre los niños y niñas y las personas adultas, el cambio en las representaciones sociales que el Comité de los Derechos del Niño alienta a impulsar también con campañas públicas (2009), implica seguramente, como lo menciona Casas, un “tiempo histórico” (Casas, 1998, p. 220), en el cual la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño constituye un elemento fundamental pero no suficiente. El Comité habló en el Día de Debate General sobre el derecho de los niños y niñas a ser escuchados, de la necesidad de que se establezca “un nuevo contrato social” para que su derecho a participar esté garantizado. Lo mismo implica, a largo plazo, cambios políticos, sociales, institucionales y culturales, y en particular la creación de un clima social favorable para la participación de los niños y de las niñas (Comité de los Derechos del Niño, 2006 b).

### Lista de referencias

Baratta, A. (1999). Infancia y democracia. En M. Beloff & E. García-Méndez (comps.) *Infancia, Ley y Democracia en América Latina*. Buenos Aires: Temis. Recuperado de: <http://www.iin.oea.org/iin/cad/sim/pdf/mod1/Texto%204.pdf>

Beloff, M. (1992). No hay menores de la calle. *No hay derecho* (6), pp. 1-46.

Beloff, M. (1999). Modelo de la protección integral de los derechos del niño y de la situación irregular: un modelo para armar y otro para desarmar. *Justicia y derechos del niño* (1), pp. 9-22.

Beloff, M. (2006). Protección integral de derechos del niño vs. derechos en situación irregular. En J. C. Gutiérrez-Contreras (comp.) *Memorias del Seminario Internacional-Los Derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes*, (pp. 83-118). México, D. F.: Secretaría de Relaciones Exteriores, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos de México.

Boyden, J. & Ennew, J. (1997). *Children in Focus-a Manual for Participatory Research with Children*. Estocolmo: Radda Barnen.

Casas, F. (1998). *Infancia: Perspectivas Psicosociales*. Paidós: Barcelona.

Comité de los Derechos del Niño (2003). *Observación General N° 5, Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño*. CRC/GC/2003/5. Nueva York: Unicef.

Comité de los Derechos del Niño (2006a). *Examen de los informes presentados por los Estados Partes en virtud del artículo 44 de la Convención, Observaciones finales, México*. CRC/C/MEX/CO/3. Nueva York: Unicef.

Comité de los Derechos del Niño (2006b). *Day of general discussion on the right of the child to be heard*. Nueva York: Unicef.

Comité de los Derechos del Niño (2009). *Observación General N° 12, El derecho del niño a ser escuchado*, CRC/C/GC/12. Nueva York: Unicef.

Comité de los Derechos del Niño (2014). *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención. Cuarto y quinto informes periódicos que los Estados partes debían presentar en 2011*. México, CRC/C/MEX/4-5. Nueva York: Unicef.

Comité de los Derechos del Niño (2015). *Concluding observations on the combined fourth and fifth periodic reports of Mexico*. CRC/C/MEX/CO/4-5. Nueva York: Unicef.

Contreras, C. G. & Pérez, A. J. (2011). Participación invisible: niñez y prácticas participativas emergentes. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 9 (2), pp. 811-825.



- Durston, J. (1999). Limitantes de ciudadanía entre la juventud latinoamericana. *Última Década* (10). Recuperado de: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfREd.jsp?iCve=19501002>
- Espinar, A. (2008). *El ejercicio del Poder Compartido-Estudio para la elaboración de indicadores e instrumentos para analizar el componente de participación de niños y niñas en proyectos sociales*. Lima: Escuela para el Desarrollo, Save the Children Suecia.
- Estados Unidos Mexicanos (2014). Addendum al Cuarto y Quinto Informe Consolidado sobre el Cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). México, D. F.: Estados Unidos Mexicanos.
- Estados Unidos Mexicanos (2014b). Gaceta Parlamentaria, 1° de septiembre. Iniciativa preferente del Ejecutivo Federal, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, y se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil. Año XVII, N° 4102-I.
- García, E. (1994). *Derecho de la infancia-adolescencia en América Latina: de la situación irregular a la protección integral*. Bogotá, D. C.: Forum Pacis.
- González, M. (2011). La reforma constitucional en materia de derechos humanos ¿Una revolución de los derechos de niñas y niños en México? *Revista de la Facultad de Derecho de México*, (256), pp. 81-90.
- Guerrero, H. (24 febrero 2014). Instalan parlamento infantil en la Cámara de Diputados. *Noticieros Televisa*. Recuperado de: <http://noticieros.televisa.com/mexico/1402/instalan-parlamento-infantil-camara-diputados>
- Hart, R. (1993). *La participación de los niños: De la participación simbólica a la participación auténtica. Ensayos Innocenti* (4). Bogotá, D. C.: Unicef-Oficina para América Latina y el Caribe.
- Instituto Federal Electoral (2012). *Informe Ejecutivo, Consulta Infantil y Juvenil 2012*. México, D. F.: IFE. Recuperado de: [http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/consultaInfantilJuvenil2012/Informe\\_ejecutivo\\_consulta2012.pdf](http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/consultaInfantilJuvenil2012/Informe_ejecutivo_consulta2012.pdf)
- Invernizzi, A. & Milne, B. (2005). Conclusion. Some elements of an emergent discourse on children's rights to citizenship. En A. Invernizzi & B. Milne (eds.) *An emergent discourse on the rights of the child? Journal of Social Sciences, Special Issue*, (9), pp. 83-99. DOI: 10.1093/obo/9780199791231-0072
- Khan, M. (1998). Prefacio. En B. Abegglen-Verazzi & R. Benes (comps.) *La Participación de Niños y Adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño: Visiones y Perspectivas. Acta del Seminario* (5-7). Florencia: Unicef International Child Development Centre.
- Lansdown, G. (2004). *La participación de los niños más pequeños. Espacio para la infancia* (22). La Haya: Fundación Bernard van Leer.
- Liebel, M. (2011). Derechos de la infancia y obligaciones del Estado: Consideraciones sobre el entendimiento de los derechos de la infancia como derechos subjetivos. En M. González-Contró (ed.) *Los derechos de niños, niñas y adolescentes en México. 20 años de la Convención sobre los Derechos del Niño*. México, D. F.: Porrúa/IIJ-Unam.
- Liebel, M. & Martínez, M. (2009). Entre protección y participación. En M. Liebel & M. Martínez (eds.), *Infancia y Derechos Humanos-Hacia una ciudadanía participante y protagónica*, (pp. 69-82). Lima: Ifejant.
- Morrow, V. (2005). Social Capital, Community Cohesion and Participation in England: A Space for Children and Young People? En A. Invernizzi & B. Milne (eds.) *An emergent discourse on the rights of the child*, (pp. 52-69). Delhi: Kamla-Raj.
- Ortega, R. (2010). Dictamen relativo a la estructura y naturaleza de las leyes secundarias en México. En Oficina de Defensoría de la Infancia, A. C. *Orientaciones mínimas para un proceso de armonización legislativa a favor de la*



*infancia en México*, (pp. 14-23). México: ODI.

Ramírez, N., Gülgönen, T. & Urbieta, P. (2013) *Detrás de la puerta... que estoy educando; Violencia hacia niñas y niños en el ámbito familiar en México*. México, D. F.: Ririki Intervención Social.

Verhellen, E. (2006). *Convention on the Rights of the Child-Background, motivation, strategies, main themes*. Antwerpen/ Apeldoorn: Garant.