

Del dicho al hecho... El reto de lograr políticas públicas municipales eficientes. El caso de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

*Verónica Cobo-Téllez**

Resumen: El 4 de diciembre de 2014 se publicó la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), la cual los reconoce como sujetos de derechos y concibe de forma integral y estructurada la protección de este grupo de la población. Sin embargo, las leyes generales, como la LGDNNA, suelen reparar a detalle en las atribuciones, funciones y obligaciones de las autoridades federales, en su caso estatales, pero en ocasiones parecen limitar la acción de los municipios, o la supeditan a las disposiciones de las entidades, a pesar de que el ámbito municipal es el más cercano a la gente; por tanto, las acciones y políticas públicas que pueden generarse y operarse parecen depender de la forma en que las leyes estatales interpretan la LGDNNA, quedando a expensas de la existencia o no de voluntades, compromiso, personal calificado, visión compartida, permanencia del personal capacitado, recursos disponibles y capacidades instaladas. Parece necesario repensar la LGDNNA, en el sentido de que, para lograr sus objetivos, debiera reforzar las facultades y atribuciones municipales, sentando bases operativas sólidas y objetivas para su cumplimiento, evitando términos que supediten la acción de los ayuntamientos a interpretaciones de las leyes estatales, así como a las vicisitudes políticas y administrativas que, además de volver heterogénea su aplicación en el país, en muchas ocasiones la complica.

* Verónica Cobo-Téllez. Licenciada en Humanidades, Universidad de las Américas, Puebla. Coordinadora consultiva de la Unidad de Atención Social de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Puebla. Correo electrónico: veroctz@hotmail.com

Palabras clave: reformas constitucionales en materia de derechos humanos, Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), de leyes a políticas públicas, perspectiva de derechos humanos, municipios, Sistemas de Protección Integral de NNA (SIPINNA), niñas, niños y adolescentes al centro de la acción pública.

From the saying to the fact ... The challenge of achieving efficient municipal public policies. The case of the General Law of the Rights of Girls, Boys and Adolescents

Abstract: On december 4, 2014 it was published The Childhood Rights General Law (LGDNNA) in Mexico, that recognizes them as subjects of rights and conceive in an integral and structured way the protection of this population group. But nevertheless, general laws like the LGDNNA detail federal or state authorities attributions, functions and obligations but almost seems to limit municipalities actions, or subordinate it to the provisions of the entities, although municipalities is the level of government closest to the people. Thus public actions and politics they seem to depend on the way that state laws interpret LGDNNA, being at the expense of the existence or inexistence of wills, commitment, qualified personnel, available resources and installed capacities. It seems necessary rethink the LGDNNA, in the understanding that, to achieve its goals it should reinforce the faculties and municipal attributions, laying solid and objective operational bases for compliance, avoiding terms that make the municipal action subject to interpretations of state laws as well as the political and administrative vicissitudes that, in addition to making its application in the country heterogeneous, and in many cases complicate it.

Keywords: Constitutional reforms on human rights, children rights general law, from laws to public policies, perspective of human rights, municipalities, integral protection systems for children, children at the center of public action.

Introducción

Las reformas constitucionales de junio de 2011, que colocaron a la persona y al respeto de los derechos humanos en el centro de la acción pública, motivó la revisión y, en su caso, la creación de diversas leyes en México, entre ellas las que tienen como objetivo la protección de grupos específicos de la población.

Los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes (NNA), quienes sumaban 32.7% (19,351,565 mujeres y 19,875,179 hombres de 0 a 17 años), de los más de 119 millones de personas que habitaban en el país hasta 2015 (Inegi, 2018), históricamente han sido invisibilizados. Fue hasta la publicación de las mencionadas reformas, en especial al artículo 4°, que han sido reconocidos plenamente: “En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos.

Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez”, párrafo adicionado en 1980 y reformado en los años 2000 y 2011. Sin embargo, fue hasta el 4 de diciembre de 2014 que se publicó la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), la cual concibe de forma integral y estructurada la protección de este grupo de la población.

Hablar de leyes generales, para el caso,

[...] refiere un tipo de ley cuya función constitucional en un Estado en el que coexisten diversos órdenes competenciales, como el caso del (...) Federal, es la de “distribuir” (...) competencias entre dos o más órdenes de gobierno (en donde) el término “general” se utiliza en sentido restringido a (...) algunas materias, que están simultáneamente otorgadas, por su peculiar naturaleza, expresamente a la Federación y a las entidades federativas, incluso a los municipios (...) un texto normativo (que) establezca la distribución o reparto de acciones que cada orden de gobierno debe llevar a cabo respecto de la materia “concurrente” (Gutiérrez, 2012: 3-6).

En efecto, las leyes generales muchas veces reparan a detalle en las atribuciones, funciones y obligaciones de las autoridades federales, en su caso estatales, pero en ocasiones parecen limitar la acción de los municipios, o la supeditan a las disposiciones de las entidades, a pesar de que el ámbito municipal es el más cercano a la gente, por tanto, el de aplicación más directa de las políticas públicas.

Para muestra, un botón... La LGDNNA deja a nivel estatal parte importante de la operación de acciones para su cumplimiento, limitando, y en casos obstaculizando, la acción municipal y la generación de políticas públicas, derivadas del cumplimiento de la ley, que en efecto protejan de forma integral los derechos de la niñez y adolescencia, no obstante que es a las autoridades municipales a las que pueden acceder de manera más directa las y los niñas, niños y adolescentes (NNA).

Las acciones y las políticas públicas que pueden generarse y operarse, en tanto protección de los derechos de NNA, en el ámbito municipal, muchas veces parecen depender de la forma en que las leyes estatales interpretan y plasman la LGDNNA, y las instancias y servidoras/es públicos encargados de su generación e implementación quedan a expensas de la existencia o no de voluntades, compromiso, personal calificado, visión compartida, permanencia del personal capacitado, recursos disponibles y capacidades instaladas, entre la problemática más recurrente.

Este análisis fue realizado, además de la revisión de fuentes de información especializadas en materias relativas a la legislación y políticas públicas sobre derechos humanos y derechos humanos de NNA, revisando la situación que guardan los Sistemas de Protección Integral de NNA en 45 municipios del país, integrantes de la Red Mexicana de Ciudades Amigas de la Niñez (RMCAN), a través de la aplicación de un cuestionario de diagnóstico básico, formulado a partir de indicadores que toman en cuenta las atribuciones que la propia LGDNNA establece para dicho nivel de gobierno.

El objetivo del estudio es, como se ha advertido, verificar si la LGDNNA, para lograr sus objetivos, debiera reforzar las facultades y atribuciones municipales, sentando bases operativas más sólidas y objetivas para su cumplimiento, evitando términos que supediten la acción municipal a las interpretaciones realizadas por las leyes estatales y la propia realidad municipal, así como a las vicisitudes políticas y administrativas que, además de volver heterogénea su aplicación en el país, en muchas ocasiones la complica. Adicionalmente, en las conclusiones se proponen recomendaciones para los Sistemas Municipales de Protección, derivadas del análisis realizado.

Desarrollo

De leyes a políticas públicas

Muchas leyes, incluidas aquellas dirigidas a garantizar los derechos humanos de grupos específicos de la población, requieren de políticas públicas para el cumplimiento de sus objetivos; leyes que a veces, como es el caso de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), establecen los lineamientos, criterios y principios que deberán adoptar las políticas públicas nacionales en los diferentes niveles de gobierno.¹

Jürgen Habermas, respecto del pensamiento de Weber en cuanto al “derecho regulativo que caracteriza al Estado social”, hace notar que entre las tareas del legislador está la de “satisfacer las exigencias de justicia social, con redistribuciones de tipo compensador, con operaciones de regulación y control sistémicos de tipo estabilizador y con intervenciones transformadoras” (Habermas, 2005: 537), elementos de las tareas legislativas más que asociados a la misma definición de política pública, si ésta es considerada como una

[...] serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos (...) a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo (...) con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne, en Solís, 2017: 1-2).

En este sentido, y considerando como principio que una de las funciones del Estado es nivelar las inequidades y proteger los derechos de las personas, poniendo especial atención en quienes se encuentran en situaciones vulnerables, es su responsabilidad generar leyes y políticas públicas para cumplir con dichos fines.

Si bien es cierto que “toda política pública necesita de una o varias leyes... (pero) no toda ley necesita de una política pública” (Solís, 2017: 3), leyes generales como la LGDNNA establecen las obligaciones,

¹ Artículo 1, Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

competencias, mecanismos, términos, actores, coordinación, importancia, grados de obligatoriedad, etcétera, que deben transformarse en políticas públicas para darle cumplimiento a sus mandatos.

Las políticas públicas, a decir de Julio Franco, como acciones de gobierno, “tienen objetivos de interés público, que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad” con “dos características fundamentales (...): buscar objetivos de interés o beneficio público y ser resultado de un proceso de investigación que implica el uso de un método para asegurar que la decisión tomada es la mejor alternativa posible para resolver un determinado problema público” (2012: 86-88).

Siendo que las políticas públicas también son medios para dar cumplimiento a las leyes, tanto leyes² como políticas públicas coinciden, en sus etapas de generación, en varios elementos, como puede observarse en la Tabla 1.

Las leyes surgen de necesidades de interés común que es preciso regular, con el principal fin de garantizar los derechos de las personas; mientras que las políticas públicas son los actos de gobierno para conseguir el mismo fin, pero ello no quiere decir que las leyes y las políticas públicas sean iguales: “las leyes son un componente formal de una política pública, no la política pública en sí (...). La ley es un mecanismo fundamental para garantizar que la decisión de política que se tomó se mantenga y guíe el curso de acción de la política pública (...) delimitando el conjunto de opciones de decisión de los agentes (...) (que) van a ajustar sus acciones a lo planteado por la norma (...). La norma por sí sola no garantiza el cumplimiento de sus objetivos y por esto el gobierno requiere de una estrategia de gestión que permita una adecuada implementación” (Torres y Santander, 2013: 60-61),

² Aunque el proceso que deben seguir las iniciativas y formación de las leyes está considerado en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “se carece de la norma que prevea la realización de la tarea (de estudio y discusión de la iniciativa) y de los elementos materiales con los que se pudiera hacer frente a la misma; sin embargo, entre algunas técnicas practicadas (...) para la evaluación o estudio prelegislativo se encuentra el denominado ‘Checklisten’ de origen alemán” (Cabada, 2018: 30) que supone revisar las iniciativas valorando —afirmativa o negativamente— la serie de elementos incluidos en la Tabla 1.

Tabla 1. Etapas de generación de leyes y políticas públicas

Leyes*	Políticas públicas**
Necesidad real de crear o modificar una ley.	Entrada del problema a la agenda pública.
Identificación de la situación jurídica (nacional e internacional) que impera en la realidad respecto del tema o materia.	Estructuración del problema.
Origen de las demandas o necesidades sociales en que se fundamenta la propuesta.	
Búsqueda de alternativas no sólo jurídicas, sino de política gubernamental, regulación mediante otras normas de carácter administrativo u otras diversas.	Diseño de las soluciones posibles.
Motivo de la problemática que se pretende atacar con la ley.	
Competencia del orden de gobierno para actuar (ámbito federal o local).	Análisis de los puntos a favor y en contra.
Oportunidad de la emisión de la ley o la reforma.	
Sencillez del texto legal propuesto, a fin de que sea comprendido por los destinatarios del mismo.	
Costo económico que implica para el erario público la aplicación de la ley propuesta, así como la carga económica que generaría para los destinatarios.	
Viabilidad operativa de la misma.	
Claridad en las autoridades que ejecutarán la ley.	
Determinar la relación costo-beneficio en la aplicación de la ley y si éste es razonable.	
Decisión.	Toma de decisión.
Publicación.	Implementación.
	Evaluación.

*Checklisten (Cabada, 2018: 30).

** BM (en OACNUDH, SRE, Segob, 2014: 17).

estrategias que se traducen en acciones de gobierno, entre ellas las políticas públicas.

Más allá de las cuestiones metodológicas que tienen elementos comunes en los procesos de generación de leyes y políticas públicas, su relación y la consecución de sus objetivos también depende de otros factores, como el identificado por Carbonell, citando a Meny, Ives y Jean-Claude Thoenig:

[...] las funciones parlamentarias son influidas y en ocasiones incluso determinadas por cuestiones políticas que escapan al mero tratamiento teórico (...). En las sociedades plurales del presente (en las cuales conviven intereses contrapuestos y a veces irreconciliables) el trabajo legislativo se ve sometido a grandes presiones. Los grupos sociales de interés pugnan por obtener normas favorables para sus miembros (...) provoca que la legislación devenga incierta, en tanto trata de evitar las reacciones de los grupos sociales afectados o inconformes; tardía, puesto que trata de seguir el paso de la opinión pública; especializada, en razón de la alta fragmentación y mutabilidad social (...); parcial, puesto que hoy en día, quiérase o no, ante la escasez objetiva de recursos económicos, el tomar decisiones regularmente comporta escoger entre el beneficio de unos grupos sociales y en perjuicio de otros (Carbonell, 2018).

Creemos que las leyes, particularmente las generales, y más aún las dirigidas a la protección de los derechos humanos, debieran considerar, desde su etapa de iniciativa, clara, técnica y determinante a todos los actores que deben cumplir con su mandato, siempre teniendo en cuenta el carácter normativo federal, organizacional el estatal, y operativo el municipal; queda claro que el éxito de las políticas públicas derivadas de leyes, en mucho depende de la adecuada y clara definición de estos principios por parte de las segundas.

Leyes, derechos humanos y políticas públicas

La historia de la protección de los derechos humanos en México a través de las leyes “está vinculada a la construcción de un Estado de

Derecho, que es el entorno en el que pueden desarrollarse estos derechos” (González y Castañeda, 2011: 9).

Veinticinco años después de que fuera promulgada la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), en la Constitución de Apatzingán (1814) ya se observa “un capítulo, el V, consagrado a la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos, que desarrolla con bastante amplitud” (González y Castañeda, 2011: 16), ideales que años después, “El movimiento constitucionalista (...) generaliza en muchos países, entre ellos México, en donde se siguen los postulados fundamentales para la construcción del Estado de Derecho, amparados en una Constitución” (González y Castañeda, 2011: 16).

Es en la Constitución de 1917 donde se reconocen los derechos, con el nombre de garantías, desde el artículo 1º: “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece” (Base de datos políticos de las Américas, 2018), y también se incluyen otros relevantes, como la libertad, enseñanza libre, trabajo remunerado, libertad de expresión (con ciertas restricciones), asociación, justicia gratuita, prohibición de los malos tratos, penas infamantes y abolición de la pena de muerte (González y Castañeda, 2011: 27-28).

Pero luego de 90 años es que, a partir de discusiones iniciadas el primer decenio del siglo XXI en el país, las y los legisladores impulsaron las modificaciones constitucionales más relevantes en materia de derechos humanos en México, derivadas de la influencia del pensamiento y prácticas globales, pero también de un proceso de adopción de discurso e ideología propios, favorable para garantizarlos, tal como lo afirma Adriana Estévez: “no podemos hablar de un discurso de derechos humanos, sino de una multiplicidad de discursos nacionales o regionales cuyo origen se encuentra en la coincidencia de factores históricos” (Estévez, 2007: 7), y también culturales e ideológicos.

Según Teun A. Van Dijk (2005),

[...] los sistemas de creencias son socialmente compartidos por los miembros de una colectividad de actores sociales (...); las ideologías consisten

en representaciones sociales que definen la identidad social de un grupo, es decir, sus creencias compartidas acerca de sus condiciones fundamentales y sus modos de existencia y reproducción. Los diferentes tipos de ideologías son definidos por el tipo de grupos que tienen una ideología.

Las ideologías grupales, según el pensamiento resumido por este autor,

[...] controlan y organizan otras creencias socialmente compartidas”, como por ejemplo “qué valores culturales (libertad, igualdad, la justicia, etc.) son importantes para el grupo (...), organizan y fundamentan las representaciones sociales compartidas por los miembros de grupos (...); son (...) la base de los discursos y otras prácticas sociales (...), permiten a los miembros organizar y coordinar sus acciones (conjuntas) y sus interacciones con miras a las metas e intereses del grupo (...). Las ideologías son adquiridas, expresadas, promulgadas y reproducidas por el discurso (...), producidas por los grupos y adquiridas por sus miembros (Van Dijk, 2005).

Es decir, no es posible asir una postura garantista sin contar con un discurso ideológico nacional favorable a la protección de los derechos humanos como prioridad en el país. Para que en México (como en cualquier otra parte del mundo) se lograra esa ideología compartida, e impulsada por el Estado y sus leyes, de corte garantista, se pasó por el posicionamiento de un discurso propio, mexicano, favorable a este resultado.

El discurso mexicano sobre derechos humanos evolucionó, desde los primeros tiempos de su adopción, en la década de 1980, “entre (...) la transición a la democracia y la teología de la liberación”, inspirados en Centroamérica, a “un discurso de derechos humanos propiamente mexicano (...) (que) establecía que las violaciones a los derechos civiles y políticos (DCP) (...) eran expresiones obvias de violaciones masivas a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) (...) (hasta) la instauración de un sistema de protección individual y de ciudadanía política (...) (que) debía llevar eventualmente a un régimen democrático que apoyara un proyecto de justicia social” (Estévez, 2007: 8).

En la década de 1990, siguiendo con lo apuntado por Estévez, el enfoque de las organizaciones defensoras de los derechos humanos en el país, protagonistas de la adquisición del discurso ideológico garantista, se dirigió a los derechos civiles y políticos, en un México preocupado por consolidar la democracia y que se preparaba para la alternancia del poder.

Para el año 2000, las organizaciones de derechos humanos se habían fortalecido al defender casos, presentar informes (...) en organismos internacionales y abordar una amplia gama de temas que incluía el multiculturalismo (...). No fue sino hasta 2002-2003 que empezaron a (...) abordar temas “tradicionales” desde una perspectiva más estructural (la reforma del sistema judicial, y la política de seguridad pública), pero también abordando los temas de la pobreza y el neoliberalismo (...). El actual discurso de derechos humanos en México podría verse reflejado en el de sus inicios, cuando se formuló la integralidad de todos los derechos humanos (Estévez, 2007: 8-29).

En este contexto discursivo e ideológico fue que, en 2011, el gobierno mexicano publicó, los días 6 y 10 de junio, las ya referidas reformas constitucionales que “constituyen un cambio en el modo de entender las relaciones entre las autoridades y la sociedad, ya que colocan a la persona como el fin de todas las acciones del gobierno” (Segob, 2017). Además de dirigirse al juicio de amparo, reconocen

[...] la progresividad de los derechos humanos, mediante la expresión clara del principio pro persona como rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, en aquellas que favorezcan y brinden mayor protección a las personas (...) aunada a la obligación expresa de observar los tratados internacionales firmados por el Estado mexicano, miran hacia la justiciabilidad y eficacia de los derechos que, a la postre, tiende al mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad y al desarrollo de cada persona en lo individual (SCJN, 2012).

Asimismo, motivaron revisar el marco de protección de los derechos de grupos considerados en situaciones vulnerables, creando o

reformando, entre otras, la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores; la Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; y la General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (de 2014, modificada en 2017 y dos veces en 2018).

Sin embargo, y como lo apunta la organización Protection International, “la adopción de leyes para la protección de DDHS puede ser una —pero no la única— reacción de las autoridades estatales a las amenazas y riesgos a los que se enfrentan los DDHS (...) este tipo de medidas pueden acabar en papel mojado si el programa de protección, los recursos necesarios para implementarlo y los criterios usados para evaluar su efectividad no están claramente establecidos, y si no se crean espacios para la participación de la sociedad civil” (Protection International, 2018); en otras palabras, la legislación, en este caso en materia de derechos humanos, no puede cumplirse sin la decidida acción gubernamental.

Si se retoma lo ya analizado, tanto las leyes como las políticas públicas en la materia tienen en común, entre otras cosas, nivelar las condiciones y situaciones de desigualdad o riesgo; por tanto, uno de los problemas a resolver para ambas es el relativo a las disparidades sociales, discriminación, exclusión y violencia que sufren ciertos grupos de la población, problema colectivo que el Estado tiene el deber de compensar, sin excluir que los enfoques sobre políticas públicas más recientes impulsan la idea de que la protección de los derechos humanos debe mantenerse de manera transversal, dentro de la construcción e implementación de las mismas.

En el proceso de realización de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos se “reconoce y coloca a las personas como el eje central de la gestión pública estatal y refuerza la obligación del Estado mexicano por cumplir los compromisos asumidos tanto a nivel nacional como internacional” (OACNUDH, SRE, Segob, 2014: 6), compromiso que debe ser cumplido en todas las esferas de acción del gobierno de manera transversal y que, según información de la Secretaría de Relaciones Exteriores, incluye lo establecido en los 48 tratados internacionales sobre derechos humanos firmados y ratificados por México (SRE, 2018), los cuales tienen, como se sabe, mismo peso que la Constitución.

Leyes para grupos específicos

Las leyes son formuladas con el objetivo de proteger su ejercicio pleno; como lo establece el artículo 1° constitucional. De éste, es importante reparar en un párrafo: “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”; es decir, en México el Estado tiene la responsabilidad de garantizar el ejercicio de los derechos humanos, y también de reparar las violaciones que puedan ocurrir a este respecto, muy en lo particular protegiendo a las personas que se encuentran en situaciones de especial vulnerabilidad.

Si bien es cierto que “todo ser humano es vulnerable porque tal característica es intrínseca a la naturaleza mortal” (Beltrão *et al.*, 2014: 13), y aunque todas las personas somos susceptibles de sufrir violaciones a alguno o varios de nuestros derechos, la estructura social y cultural produce desigualdades, discriminaciones, exclusiones y acciones de violencia que afectan más, en cantidad e intensidad, a algunos grupos por su género, edad, pobreza, preferencia sexual, etcétera; y cuando el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos de todas y todos, también debe implementar medidas especiales de protección y nivelación de personas y grupos que no tienen las mismas oportunidades que las y los demás.

En este espíritu, especialmente tras las reformas constitucionales de 2011, la protección a mujeres, personas adultas mayores, pueblos indígenas, personas no heterosexuales, discapacitadas/os, niñas, niños y adolescentes, entre otros grupos, se ha entendido como prioritaria y fortalecido a través de la creación o reforma a las leyes específicas a su situación y problemática, procurando mejorarla, considerando que

La noción de vulnerabilidad (implica que) no todos tenemos idéntica capacidad de resistencia, porque no todos somos igualmente vulnerables,

porque podemos identificar con facilidad características que hacen de unas personas (...) más vulnerables que otros. En materia de protección de los derechos humanos las nociones de igualdad y de vulnerabilidad van particularmente unidas. Son vulnerables quienes tienen disminuidas, por distintas razones, sus capacidades para hacer frente a las eventuales lesiones de sus derechos básicos, de sus derechos humanos (...) asociada a una condición determinada que permite identificar al individuo como integrante de un determinado colectivo que, como regla general, está en condiciones de clara desigualdad material con respecto al colectivo mayoritario (Beltrão *et al.*, 2014: 13-14);

y es imprescindible contar con un marco legal que les proteja en lo particular.

Reiteramos que aunque pareciera que las leyes locales deben afirmar lo establecido por las generales, suelen adquirir sus propias modalidades o características, en función de aspectos que las leyes generales dejan abiertos o poco específicos, en ocasiones complicando la consecución de sus mandatos y objetivos, lo que se hace más evidente en políticas públicas estatales y, sobretudo, municipales que se derivan de éstas; y como para muestra basta un botón, analizaremos el caso específico de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA).³

La LGDNNA y su aplicación en los municipios

La concepción de protección de la niñez en México es bastante reciente. Investigadoras como María Eugenia Sánchez Calleja ubica después de la Revolución cuando comenzó a darse importancia a sus derechos:

³ Recordemos que las reformas del 12 de octubre de 2011 y del 29 de enero de 2016 al artículo 73 de la Constitución mexicana, en su fracción XXIX-P, facultan al Congreso a “Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, 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 de la materia de los que México sea parte”.

[...] en 1921 se celebró en la Ciudad de México el primer Congreso Mexicano del Niño, que dio como resultado una serie de propuestas para su protección, que desembocaron, entre otras cosas, en la educación básica obligatoria y la creación del Tribunal para Menores. Las medidas de protección a la niñez fueron acogidas en México no solamente por la influencia de los movimientos internacionales a favor de la niñez, sino porque el país tenía un problema real de delincuencia (...) y abandono de los menores. Durante todo el siglo xx, el niño adquirió importancia en la medida que se convirtió en objeto de estudio, sujeto de derecho y de protección bajo la tutela de los padres o del Estado. Se hablaba de un niño ideal, de un deber ser, el que tenía derechos desde que se engendraba hasta cumplir los 18 años, pasando por la atención escolar, médica, de alimentación, vestido, higiene y cuidados, y también se les protegía restringiendo el trabajo a los menores de 14 años (Sánchez, 2012).

Actualmente, y a pesar de que múltiples legislaciones contemplan aspectos de protección a los derechos de niñas, niños y adolescentes (NNA), muchas de ellas de forma implícita —salud, educación, desarrollo social, víctimas, trabajo, etcétera—, son principalmente, además de lo establecido en la Constitución, tres: un instrumento internacional y dos leyes nacionales, las promulgadas específicamente con ese objeto: la Convención de los Derechos de la Niñez (CDN, adoptada el 20 de noviembre de 1989 y en vigor desde el 2 de septiembre de 1990, ratificada por México el 21 de septiembre de 1990), la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil (LGPSACDII, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de octubre de 2011) y la más reciente Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA).

La LGDNNA fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de diciembre de 2014, 24 años después de la entrada en vigor de la Convención de los Derechos de la Niñez,⁴ su antecedente, a nivel internacional, más directo, y en lo nacional la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, que fuera publicada en

⁴ Aunque la traducción habitual la señala como “Convención de los Derechos del Niño”, por uso de lenguaje incluyente se denominará de la Niñez.

el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de mayo de 2000, actualmente abrogada.

A través de sus 154 artículos, la LGDNNA establece, entre algunos aspectos destacables:

- Catorce principios rectores: el interés superior de la niñez; la universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad e integralidad de los derechos de niñas, niños y adolescentes, conforme a lo dispuesto en los artículos 1º y 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los tratados internacionales; la igualdad sustantiva; la no discriminación; la inclusión; el derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo; la participación; la interculturalidad; la corresponsabilidad de los miembros de la familia, la sociedad y las autoridades; la transversalidad en la legislación, políticas públicas, actividades administrativas, económicas y culturales; la autonomía progresiva; el principio pro persona; el acceso a una vida libre de violencia, y la accesibilidad (artículo 6).
- La obligatoriedad de leyes, familia, comunidad a la que pertenecen, del Estado y, en general, de todos los integrantes de la sociedad, de garantizar el ejercicio, respeto, protección y promoción de sus derechos; así como prever, primordialmente, las acciones y mecanismos que les permitan un crecimiento y desarrollo integral plenos (artículo 7); el auxilio para la protección de niñas, niños y adolescentes (NNA), así como garantizarles un nivel adecuado de vida (artículo 11); y de que toda persona que tenga conocimiento de casos de NNA que sufran o hayan sufrido, en cualquier forma, violación de sus derechos, lo haga del conocimiento inmediato de las autoridades competentes (artículo 12).
- La ponderación de las circunstancias particulares y de necesidades especiales de protección de NNA.
- Los 20 derechos (enunciativos, no limitativos) de NNA, que son abordados y especificados uno a uno a lo largo de la ley: a la vida, a la supervivencia y al desarrollo; prioridad; identidad; vivir en familia; igualdad sustantiva; no ser discrimina-

do; vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo integral; a una vida libre de violencia y a la integridad personal; a la protección de la salud y a la seguridad social; a la inclusión de niñas, niños y adolescentes con discapacidad; a la educación; al descanso y al esparcimiento; a la libertad de convicciones éticas, pensamiento, conciencia, religión y cultura; a la libertad de expresión y de acceso a la información; participación; asociación y reunión; a la intimidad; a la seguridad jurídica y al debido proceso; niñas, niños y adolescentes migrantes, y acceso a las tecnologías de la información y comunicación.

- Particularmente relevante para los fines de este análisis, es el Título Quinto de la LGDNNA, “De la Protección y Restitución Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes”, el cual, de los artículos 114 al 145, puntualiza el esquema nacional para la protección y restitución integral de sus derechos, que en el primer apartado especifica que

Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y de los organismos constitucionales autónomos, en el ámbito de su competencia, deberán establecer y garantizar el cumplimiento de la política nacional en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes. Las políticas públicas emprendidas por dichas autoridades garantizarán el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes, para lo cual deberán observar el interés superior de la niñez y asegurar la asignación prioritaria de recursos en términos de las disposiciones aplicables.

En su Sección primera (de los artículos 115 al 119) determina las competencias de los tres órdenes de gobierno para el cumplimiento de la Ley (Tabla 2).

Entonces, la LGDNNA establece a la federación competencias más dirigidas a la dirección, coordinación y evaluación; a los gobiernos locales (estatales) el mayor peso operativo, y a los municipios un carácter mayormente colaborativo, supeditado a la acción del Estado. Las labores de protección y restitución de derechos generalmente no

Tabla 2. Competencias federales, locales y municipales para el cumplimiento de la LGDNNNA¹

<i>Federales</i>	<i>Locales (estatales)</i>	<i>Municipales</i>
Garantizar en el ámbito de su competencia, el cabal cumplimiento de la Ley y de los tratados internacionales aplicables.		
Aplicar el programa nacional.	Elaborar el programa local y participar en el diseño del programa nacional.	Elaborar su programa municipal y participar en el diseño del programa local.
Establecer, utilizar, supervisar y mantener todos los instrumentos y acciones encaminados al mejoramiento del Sistema Nacional de Protección Integral y del programa nacional.	Instrumentar y articular sus políticas públicas tomando en consideración el programa nacional para la adecuada garantía y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.	Difundir y aplicar los protocolos específicos sobre niñas, niños y adolescentes que autoricen las instancias competentes de la federación y de las entidades federativas.
	Elaborar y aplicar los programas locales a que se refiere esta Ley, así como rendir ante el Sistema Nacional de Protección Integral un informe anual sobre los avances.	

		Revisar y valorar la eficacia de las acciones, las políticas públicas, los programas estatales en la materia, con base en los resultados de las evaluaciones que al efecto se realicen.	
Revisar y valorar la eficacia de las acciones, las políticas públicas, los programas estatales en la materia, con base en los resultados de las evaluaciones que al efecto se realicen.		Promover, en coordinación con el gobierno federal, programas y proyectos de atención, educación, capacitación, investigación y cultura de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes.	
		Impulsar programas locales para el adelanto y desarrollo de niñas, niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad.	
Impulsar la participación de las organizaciones privadas dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, en la ejecución de los programas federales.		Impulsar la participación de las organizaciones privadas dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, en la ejecución de los programas estatales.	Impulsar la participación de las organizaciones privadas dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, en la ejecución de los programas municipales.

	<p>Recibir de las organizaciones privadas, las propuestas y recomendaciones sobre protección de derechos de niñas, niños y adolescentes, a fin de mejorar los mecanismos en la materia.</p>	
<p>Impulsar la formación y actualización de acuerdos interinstitucionales de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno, para facilitar la actuación de la secretaría ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral.</p>	<p>Fortalecer las existentes e impulsar la creación de instituciones públicas y privadas que tengan trato con niñas, niños y adolescentes.</p>	
	<p>Coordinar con las autoridades de los órdenes de gobierno la implementación y ejecución de las acciones y políticas públicas que deriven de la presente Ley.</p>	<p>Promover la celebración de convenios de coordinación con las autoridades competentes, así como con otras instancias públicas o privadas, para la atención y protección de niñas, niños y adolescentes.</p>
		<p>Coordinarse con las autoridades de los órdenes de gobierno para la implementación y ejecución de las acciones y políticas públicas que deriven de la presente Ley.</p>
<p>Imponer las sanciones por las infracciones que establece la presente Ley en el ámbito federal.</p>		

<p>Revocar temporal o definitivamente, a través de la autoridad competente, la autorización para operar los centros de asistencia social, por el incumplimiento de las obligaciones y requisitos previstos en esta Ley.</p>		
<p>Verificar, por conducto del Instituto Nacional de Migración, la existencia de la autorización de quienes ejerzan la patria potestad, tutela o, en su caso, del órgano jurisdiccional competente, que permita la entrada y salida de niñas, niños o adolescentes del territorio nacional, conforme a las disposiciones aplicables.</p>		
<p>Determinar, por conducto del Instituto Nacional de Migración, la condición migratoria de niñas, niños y adolescentes migrantes.</p>		
<p>Cualquier otra prevista para el cumplimiento de esta Ley.</p>	<p>Cualquier otra prevista para el cumplimiento de esta Ley.</p>	<p>Las demás que establezcan los ordenamientos locales y aquellas que deriven de los acuerdos que, de conformidad con la presente Ley, se asuman en el Sistema Nacional DIF y los sistemas de las entidades.</p>

		<p>Ser enlace entre la administración pública municipal y niñas, niños y adolescentes que deseen manifestar inquietudes.</p>
		<p>Recibir quejas y denuncias por violaciones a los derechos contenidos en la presente Ley y demás disposiciones aplicables, así como canalizarlas de forma inmediata a la Procuraduría Local de Protección que corresponda, sin perjuicio de que ésta pueda recibirla directamente.</p>
		<p>Auxiliar a la Procuraduría Local de Protección competente en las medidas urgentes de protección que ésta determine, y coordinar las acciones que correspondan en el ámbito de sus atribuciones.</p>

son de competencia municipal, según lo determinado por las leyes estatales, a pesar de que es el nivel de gobierno que puede acceder más cercanamente a las personas; dicha función, según la LGDNNA, recae en la figura de Procuraduría de Protección, que a nivel federal está supeeditada al DIF, y a nivel local a lo que determine cada entidad, aunque se establece la autoridad de primer contacto, en los municipios, como enlace con las instancias locales y federales competentes en las situaciones relativas (art. 139).

En el Capítulo Tercero, la LGDNNA inaugura una figura pública determinante: el Sistema de Protección Integral (SIPINNA), “para asegurar una adecuada protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes (...), encargada de establecer instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones de protección de los derechos de NNA”. El sistema debe existir en los tres órdenes de gobierno, con atribuciones espejo en el ámbito federal y estatal, mientras para los municipios, aunque conformados en la misma lógica que los otros dos, tendrán atribuciones más limitadas, consideradas en el artículo 119 (véase Tabla 2). Los SIPINNA de los tres niveles de gobierno deberán contar con una secretaría ejecutiva, la cual estará encargada de coordinar operativamente los sistemas.

Los SIPINNA municipales serán encabezados por los presidentes municipales o similares, y estarán integrados por las dependencias e instituciones vinculadas con la protección de los derechos de NNA; garantizarán la participación de los sectores social y privado, así como de niñas, niños y adolescentes.

Los programas de protección, también considerados para los tres niveles de gobierno, deben contener acciones de mediano y largo alcance; indicarán los objetivos, estrategias y líneas de acción prioritarias; deberán alinearse al programa nacional e incluir mecanismos transparentes que permitan su evaluación y seguimiento y ser publicados en el *Diario Oficial de la Federación* y en las gacetas o periódicos oficiales de las entidades federativas.

La LGDNNA a pesar de haber tardado 24 años para ver la luz (respecto a la firma de la CDN) es, sin lugar a dudas, un hito para la protección de los derechos humanos en México, de manera muy especial debido a que pone en el centro a la niñez y la adolescencia.

NNA son lo más importante, hoy y ahora

Habitualmente se habla, particularmente en los discursos políticos, de lo importante que es velar por el sano desarrollo de la niñez, “porque son los adultos del futuro”, afirmación por demás errada. Las niñas, niños y adolescentes son sujetos de derechos hoy y ahora, y en este momento hay que protegerlos, de manera integral y, como lo especifica la LGDNN, de manera prioritaria y garantizando su interés superior.

Por si ése no fuera un argumento suficientemente sólido, estudios realizados por diversos organismos y estudiosos, como Berlinski y Schady, en el libro *Los primeros años. El bienestar infantil y el papel de las políticas públicas* (Banco Interamericano de Desarrollo) dan cuenta de que:

La inversión del gobierno en un programa de (...) infancia bien elaborado, utilizando instrumentos que ya conocemos y que son sumamente efectivos, puede tener un enorme impacto en el desarrollo (...) son las bases sobre las cuales hacer otras inversiones sociales exitosas a lo largo de la vida (...), especialmente de los más pobres. Invertir más en este ámbito es una de las maneras más eficaces de los gobiernos para mejorar la movilidad social.

Un primer motivo es que los niños tienen una identidad legal y un conjunto de intereses diferentes de los de sus padres que vale la pena proteger (...) Un segundo motivo (...) es que los niños que progresan durante los primeros años de vida de acuerdo con pautas de desarrollo esperadas tienen una mayor probabilidad de convertirse en ciudadanos productivos. Invertir en el bienestar de un niño genera retornos a largo plazo e influye en la prosperidad y viabilidad de la sociedad (...).

Destinar recursos a la primera infancia quizá sea una de las mejores inversiones que un gobierno puede hacer. Para empezar, cuanto más temprano invierta un gobierno en un niño, más prolongado será el horizonte que el país tiene para cosechar los beneficios. Además, puede que la tasa de retorno de algunas inversiones sea más baja si éstas se llevan a cabo más tarde en la vida (por ejemplo, acaso sea difícil mejorar el coeficiente intelectual después de una determinada edad). Por último, destinar recursos al desarrollo de la primera infancia genera potenciales efectos dominó

en las inversiones que se realicen posteriormente. En otras palabras: los retornos de la inversión en capital humano son mayores si se efectuaron inversiones durante los primeros años de vida (...) La inversión pública en la primera infancia puede ser un instrumento poderoso para promover la igualdad (Berlinski y Schady, 2015: xiv-xv).

O las de otros estudios realizados por instancias como el Banco Mundial, que dan cuenta de lo fundamental de hacerlo, especialmente en la primera infancia:

La desigualdad comienza en el nacimiento (...). Diversos descubrimientos recientes de las neurociencias y pruebas empíricas recogidas en todo el mundo muestran que las experiencias de la primera infancia tienen un impacto profundo en el desarrollo del cerebro y en el éxito que la persona tendrá posteriormente en la vida. Los primeros cinco años, que se inician aun antes del comienzo del embarazo (...), determina(n) la capacidad que tendrá cada niño durante el resto de su vida para crecer, aprender, preservar la salud e interactuar adecuadamente con otros (...); los primeros años también pueden retrasar a generaciones enteras y repetir el círculo vicioso de la pobreza y la desigualdad. Sabemos que los niños que durante los primeros años no reciben nutrición, estimulación y cuidados adecuados sufrirán las consecuencias durante el resto de su vida (...). El DPI (Desarrollo de la Primera Infancia) es una de las inversiones más inteligentes que un país puede hacer (...). Datos empíricos recogidos tanto en países desarrollados como en desarrollo sugieren una posible tasa de retorno de entre el 7 y 16% anual para los programas preescolares de calidad destinados a grupos vulnerables. Los niños que escapan al retraso en el crecimiento permanecen más tiempo en la escuela, generan ingresos entre un 5% y un 50% más altos cuando son adultos y tienen 33% más de probabilidades de salir de la pobreza (Hansen, 2016).

Está de más reiterar la importancia total que implica garantizar y proteger los derechos y desarrollo integral de las niñas, los niños, las y los adolescentes, aunque, quizás, el problema real sea el entendimiento que de esto tengan las autoridades encargadas de generar, aprobar y fondear las políticas públicas en el país, pese al sólido acervo legal existente.

El municipio mexicano, nivel de gobierno más cercano a la gente

En los municipios es en donde viven las personas; las autoridades de los ayuntamientos son las que más cerca están de ellas.

Formalmente, el municipio, como lo establece el artículo 115 constitucional, es la base de la división territorial y organización política y administrativa de los estados, compuesto de población, territorio y gobierno, y “emana democráticamente de la propia comunidad (...); se constituye por localidades que integran los domicilios de las familias asentadas sobre un territorio jurídicamente delimitado (...), (administrativamente es) un organismo descentralizado que ejecuta programas y acciones públicas tendientes a satisfacer necesidades concretas de los individuos avecindados en su territorio” (Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2018: 48).

A pesar de ser “la agrupación social fundamental en que el país se estructura territorialmente para su división política (...), primer nivel de gobierno y el más cercano a la población” (Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2018: 48), por razones asociadas fundamentalmente al centralismo y a algunas otras modalidades de gobierno, incluso de estilo, de las autoridades de las entidades y de la federación, en muchas ocasiones se ve limitado para la operación particular de las acciones de gobierno y políticas públicas. La relación de la autoridad municipal con la gente es directa, y es así como deberían aplicarse las políticas públicas, más aún de protección a los derechos humanos, lo que quizás obvian algunas leyes generales, como la LGDNNA.

Los mandatos de la LGDNNA, casos municipales

A partir de la LGDNNA y las atribuciones que establece a los municipios, utilizándolas como indicadores para revisar el estado que guarda su cumplimiento, a través de una muestra de 45 municipios de todo el país,⁵ se generó un cuestionario diagnóstico básico, que fue aplicado a

⁵ Tecate, Tijuana (BC); San Cristóbal de las Casas (CHIS); Acuña, Candela, Castaños, Nava, Ramos Arizpe, Villa Unión (COAH); Canatlán, El Oro, Gómez Palacio, Santiago Pa-

personal de las secretarías ejecutivas de los SIPINNA municipales, o sus similares, integrantes de la Red Mexicana de Ciudades Amigas de la Niñez (RMCAN).

La RMCAN es una confederación de municipios que tiene como propósito unir esfuerzos para capacitarse, compartir experiencias y generar políticas públicas dedicadas a la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes; los municipios que se afilian a la RMCAN lo hacen por interés y compromiso propios y de sus titulares; por ello, cabe señalar que al ser integrantes de la Red, los municipios que respondieron el cuestionario están interesados con la protección y el desarrollo de la niñez.

Los cuestionarios se enviaron en junio de 2018, vía correo electrónico, a 90 enlaces de municipios activos en la RMCAN de 23 diferentes estados de la república, solicitando que los llenara el personal del SIPINNA de cada uno de ellos. A la fecha de corte de la información (13 de julio de 2018), se recibieron 45 cuestionarios⁶ de 19 estados del país, cuyas respuestas fueron revisadas y son las que se presentan en este apartado, con el fin de conocer el cumplimiento de la LGDNNa a nivel municipal y el funcionamiento de los SIPINNA municipales.

El cuestionario lo contestaron: 21 titulares de los SIPINNA municipales; ocho funcionarios de los sistemas municipales DIF; tres titulares y una trabajadora social de las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños, Adolescentes y la Familia Municipales; un director municipal de Salud; un director jurídico de la Presidencia Municipal; un representante de la Sindicatura Municipal; un secretario de la Presidencia Municipal; ocho personas no determinaron sus cargos.

El cuestionario constó de 16 reactivos (además del apartado de datos generales), que corresponden a las atribuciones que la LGDNNa determina

pasquiario (DGO); Irapuato, San Miguel de Allende (GJTO); Mineral de la Reforma, Molango de Escamilla (HGO); Cuautitlán Izcalli, Metepec (MEX); Jiquilpan, Los Reyes, Morelia, Zitácuaro (MICH); Apodaca, Guadalupe, Montemorelos, Monterrey, San Pedro Garza García (NL); Tepic (NAY); Puebla, Zacatlán (PUE); Benito Juárez, Cozumel, Othón P. Blanco (QROO); Culiacán, Guasave, Novolato, Salvador Alvarado (SIN); General Plutarco Elías Calles (SON); Cunduacán (TAB); Victoria, Matamoros (TAMPS); Tlacotalpan (VER); Mérida (YUC); Valparaíso (ZAC).

⁶ Doce direcciones de correo electrónico fueron rechazadas por el servidor. Después de la fecha de corte de la información se recibieron 10 cuestionarios más y 23 contactos no enviaron su respuesta.

para los municipios y busca, como objetivo, determinar una muestra sobre su cumplimiento y la forma en que se cumple con tales atribuciones por parte de dicho nivel de gobierno a lo largo del país. Los reactivos fueron (redactados a manera de preguntas en el cuestionario original):

1. Funciones del SIPINNA municipal.
2. SIPINNA municipal instalado o no (incluye fecha de instalación, dependencia de gobierno a la que el SIPINNA está adscrito y si cuenta con reglamento o no).
3. Programa de protección de NNA (incluye medio de verificación).
4. Acciones de difusión que promuevan los derechos de niñas, niños y adolescentes en el municipio (incluye descripción de las acciones).
5. Mecanismos de participación directa de niñas, niños y adolescentes (incluye descripción y ejemplificación de mecanismos).
6. Formas de aplicación efectiva de la participación infantil.
7. Recepción de quejas y denuncias por violaciones a los derechos de NNA.
8. En su caso, formas de atender las quejas y denuncias por violaciones a los derechos de NNA.
9. Trabajo coordinado con la procuraduría de protección, o ausencia del mismo.
10. Protocolos específicos sobre niñas, niños y adolescentes autorizados por las instancias competentes de la federación y de las entidades federativas difundidos y/o aplicados.
11. Convenios de coordinación con las autoridades competentes, así como con otras instancias públicas o privadas, se han firmado para la atención y protección de niñas, niños y adolescentes.
12. Cantidad de instancias del gobierno federal o estatal con las que se trabaja de forma coordinada.
13. Existencia de bases de datos o acervos de información específica sobre el ejercicio de los derechos de las NNA del municipio y tipo de éstos.
14. Cantidad y tipo de participación de organizaciones privadas que participan, en conjunto con el gobierno municipal, en la atención y protección de niñas, niños y adolescentes.

15. Sencillez, o no, para implementar la ley de los derechos de niñas, niños y adolescentes y razones por las que se opina lo anterior.
16. Marco legal modificado en el estado y municipio, acorde a la ley de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

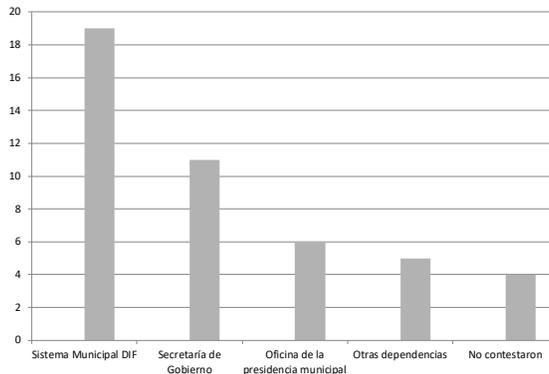
Básicamente la investigación tuvo dos limitaciones: no hubo oportunidad de retroalimentación y, como se advirtió, los municipios consultados ya estaban sensibilizados en la materia, por lo que esta muestra pudo no haber registrado los casos de los municipios que no cuentan con mayor conocimiento de la LGDNNA.

De los resultados de la revisión y análisis de las respuestas al cuestionario, se observó:

1. Entre los 45 municipios revisados, según lo expresado por quienes contestaron el cuestionario, se suma una población infantil y adolescente de más de 4 millones (38.4% de mujeres y 41.6% de hombres), sin tomar en cuenta a los municipios que no contestaron la pregunta o no la desagregaron por sexo.
2. Casi todos (39 municipios, 86.6% de los encuestados) ya instalaron el SIPINNA municipal, la mayoría (30) entre 2016 y 2017.
3. Respecto al funcionamiento de los SIPINNA municipales, a pesar de que las funciones del sistema son, fundamentalmente, de generación de políticas públicas que garanticen los derechos de NNA y de coordinación del mismo, a través de la Secretaría Ejecutiva, mientras que la recepción de quejas y denuncias y su canalización es, en lo municipal, atribución de la autoridad de primer contacto:
 - ⇒ Cerca de la mitad, 22 municipios, refirieron que entre sus funciones está la de recibir quejas y denuncias por violaciones a los derechos contenidos en la Ley de los Derechos de NNA y demás disposiciones aplicables, así como canalizarlas de forma inmediata a la Procuraduría Local de Protección que corresponda, sin perjuicio que ésta pueda recibirla directamente.

- ⇒ Sólo 12 municipios refirieron que sus funciones son establecer instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes y/o ser un órgano administrativo encargado de la coordinación operativa del Sistema de Protección Integral (Secretaría Ejecutiva).
 - ⇒ Veinte secretarías combinan ambas funciones.
4. A pesar de lo establecido en la LGDNNA y lo observado en la política nacional, la mayoría de las secretarías de los SIPINNA municipales revisados dependen del sistema municipal DIF, organismo al que se pretende desvincular la protección de NNA, con el fin de separarla del carácter asistencial de la institución (Gráfica 1):
- ⇒ Cinco municipios refirieron que sus secretarías ejecutivas del SIPINNA están adscritas a Salud, Secretaría del Ayuntamiento, Seguridad Pública, Comisión de Derechos Humanos y Sindicatura.
5. El 37.7% no cuenta con reglamento del SIPINNA Municipal; 35.5% ya lo ha publicado y 11% lo ha realizado, pero no lo publica aún.

Gráfica 1: Área de adscripción de las secretarías ejecutivas de los SIPINNA municipales (45 casos consultados)



6. En cuanto al programa de protección municipal, 11 municipios cuentan con éste y lo han publicado; 9 no tienen programa; 7 ya lo realizaron, pero no lo han publicado y 18 no respondieron.
7. Prácticamente todos los municipios (43) realizan acciones de difusión, que impactan, en promedio, a algo más de 2,000 NNA por municipio al año. En la mayoría de los casos (32) se trata de pláticas y talleres en escuelas o espacios infantiles. Sólo 5 municipios incluyen acciones de difusión dirigidas a servidoras/es públicas/os y en 11 casos incluyen estrategias en medios de comunicación de cualquier tipo.
8. Se reportó que 29 municipios cuentan con mecanismos de participación, aunque sólo 7 incorporan la participación infantil y adolescente en los programas o acciones de gobierno, o en su caso la participación de NNA sirve para definir o replantear asuntos relativos a las políticas públicas municipales.
9. Todos los municipios reciben quejas y denuncias directamente sobre el incumplimiento o violaciones a derechos humanos de NNA, aunque sólo 10 mantienen esquemas de coordinación integral con la Procuraduría de Protección local.
10. Un total de 32 municipios aplican y difunden al menos un protocolo de protección.
11. Más de la mitad (23) cuentan con convenios de colaboración con otras entidades de gobierno u organizaciones civiles, y 41 trabajan en coordinación con autoridades federales o estatales.
12. Poco más de la mitad (23) cuentan con bases de datos o acervos documentales sobre NNA de su municipio, aunque muchas de éstas (14) son registros de los servicios otorgados o expedientes, no información estadística y documental relativa al cumplimiento de los derechos.
13. La mayoría (65%) percibe que no ha sido fácil implementar la LGDNNA por motivos principales como: negativa o renuencia de las autoridades municipales, desconocimiento o falta de capacitación de las autoridades y servidoras/es públicos, resistencias socioculturales, falta de colaboración y coordinación con el gobierno y la sociedad, mucha carga de trabajo y la

necesidad de realizar otras funciones, además de las propias del sistema; falta de recursos económicos o de difusión.

14. En 28 municipios la ley local o municipal ha sido modificada, de acuerdo con lo establecido por la LGDNNA.

Conclusiones

Para muestra basta un botón. Como puede observarse, el cumplimiento de la LGDNNA a nivel municipal, independientemente de ser considerada como una ley de avanzada, tras cuatro años de existencia se está aplicando de forma dispar en el país, especialmente a nivel municipal (en los municipios en los que ya se aplica). Además, aunque significa un importante cambio de paradigma y de visión de la política pública en materia social y de derechos humanos que pudiera resolver —desde la prevención y la atención oportuna— las carencias que producen la mayor parte de los problemas más importantes del país, parece distar de ser cumplida con los fines y objetivos para los que fue concebida.

Aunque en la mayoría de los casos revisados ya fueron instalados los SIPINNA Municipales, muchos de ellos sólo se ocupan de funciones de recepción de quejas y denuncias, no de generación de políticas públicas y coordinación de actores y acciones en torno a la protección integral de NNA, lo que pudiera estar muy relacionado con la práctica histórica de que los sistemas municipales DIF, con esa función, eran encargados de atender los temas que tienen que ver con la niñez —desde una perspectiva asistencialista—, función de la que, al parecer, los SIPINNA municipales no han podido desvincularse; además de que las leyes, tanto general como locales, no fortalecen la acción municipal en esta materia.

Sólo 24% de los municipios cuenta con programa de protección publicado, lo que significa que la mayor parte del país no cuenta con programas, acciones y metas definidas en la materia, y son pocos los casos en los que se incorpora la participación infantil en la acción de gobierno.

De ninguna manera es posible someter a discusión lo relevante de la operación de acciones, públicas o no, para nivelar las oportunidades de cada niña, niño y adolescente —según sus situaciones y

condiciones particulares— para vivir la vida en un mundo que reconoce la verdadera riqueza de las naciones en las personas, en un ambiente seguro y en paz, lo que requiere de voluntad e inversiones; sin embargo, el cumplimiento de la ley es una obligación, y no debería depender de interpretaciones diversas e intereses de las personas y de las autoridades. Mucho ayudaría que la LGDNNA, al menos en su reglamento, repensara y fortaleciera el papel municipal, cuyos gobiernos son los que tienen la relación más estrecha con las niñas, los niños y adolescentes.

La buena noticia es que a pesar de las dificultades de operación e implementación que enfrentan los SIPINNA municipales, hay más de una posibilidad. Esta situación se puede observar a través de otros puntos de vista como, por ejemplo, que todos los gobiernos y entidades, sin excepción, invierten y tienen en sus programas y presupuestos componentes que aportan, siempre, al ejercicio de los derechos de la niñez, ya sea directa o indirectamente; es decir, sí se puede.

Como recomendación particular a los municipios del país, vale la pena puntualizar en que concreten algunos elementos establecidos por la LGDNNA, que son fundamentales para cumplir con sus objetivos:

- Realizar su programa de protección, identificando, a través de diagnósticos estadísticos (derivados de fuentes oficiales) y de consultas, para conocer las opiniones de las y los NNA, que determinen las prioridades de atención.
- Revisar las capacidades municipales instaladas del ayuntamiento (programas vigentes y con presupuestos asignados) para aprovecharlos en el cumplimiento del programa de protección.
- En tanto a la asignación de presupuestos que permitan la realización de programas y acciones transversales que favorezcan efectivamente el ejercicio de los derechos, protección y desarrollo integral de NNA, una de las mayores preocupaciones de las autoridades municipales es un proceso que parece realizarse con mayor efectividad en tres etapas:
 1. Identificando el gasto que actualmente el ayuntamiento realiza en beneficio de los derechos de NNA (aunque no sea directo o específico a programas para la niñez).

2. **Análisis.** Ya conociendo cuánto y cómo se está invirtiendo en la niñez, así como los alcances de dicha inversión, y haciendo uso del diagnóstico de los derechos humanos de la niñez del municipio (tanto de gabinete —estadístico— como derivado de ejercicios de consulta y participación infantil), y del subsecuente Programa de Protección (el cual debe identificar claramente las prioridades de atención), hay posibilidades de comparar el presupuesto corriente, que ya se ejerce, con las necesidades reales, para saber qué y cuánto del gasto anual se está invirtiendo en lo que se necesita con más importancia (acciones establecidas en el Programa de Protección) y qué no. Entonces, se tiene la posibilidad de identificar qué programas y acciones deben permanecer, cuáles reforzarse y cuáles, incluso, son prescindibles. El ejercicio de análisis debe, también, incluir procesos de evaluación de los resultados de las acciones, reconociendo cuáles de éstas están, o no están, cumpliendo con las metas y objetivos planteados.
3. **Decisión.** Con estos conocimientos se tiene la capacidad de, al menos, tomar dos tipos de decisiones: *a)* aprovechar los recursos que se gastan, pero que no cumplen con las necesidades apremiantes, con las prioridades, o que no cumplen las metas; y *b)* puesto que el análisis permite, también, saber, en específico, cuáles de las acciones del Programa de Protección no se están cubriendo, entonces es posible decidir, ya de una forma precisa y, sin duda, mucho menos onerosa, cuánto presupuesto nuevo se requiere y realizar las gestiones pertinentes para obtenerlo.

Para que esto sea posible, se requiere, indiscutiblemente, de la voluntad y el compromiso de todos y cada uno de los actores involucrados en el proceso, claridad en lo que se quiere lograr, lo que incluye el perfeccionamiento del marco legal, coordinación eficaz de los actores involucrados, bajo el papel normativo y la coordinación del SIPINNA, como eje que guiará los trabajos, y de las leyes que lo sustentan, institucionalización, así como, también, es fundamental reconocer y crear

que invertir en la niñez y la adolescencia es la mejor de las inversiones que un gobierno puede hacer, con las niñas, niños y adolescentes al centro.

Fuentes de información

- Base de Datos Políticos de las Américas (2006). *República de México / Republic of Mexico. Constitución Federal de 1917*. En <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Mexico/mexico1917.html>, 2006.
- Beltrão, Jane Felipe, Jose Claudio Monteiro de Brito Filho, Itziar Gómez, Emilio Pajares, Felipe Paredes y Yanira Zúñiga (2014). *Derechos humanos de los grupos vulnerables. Manual*. Universitat Pompeu Fabra. En https://www.upf.edu/dhes-alfa/materiales/docs/DHGV_Manual.pdf
- Berlinski, Samuel y Norbert Schady (eds.) (2015). *Los primeros años. El bienestar infantil y el papel de las políticas públicas*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. En https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7259/Los_primeros_a%C3%B1os_El_bienestar_infantil_y_el_papel_de_las_pol%C3%ADticas_p%C3%ABlicas.pdf
- Cabada Huerta, Marineyla (2018). *La facultad de iniciativa legislativa*. Cámara de Diputados. En <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/.../file/facultad%20iniciativa.pdf>
- Carbonell, Miguel (2018). Los objetos de las leyes, los reenvíos legislativos y las derogaciones tácitas: notas de técnica legislativa. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Revistas del Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. En <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3482/4120>,
- CPEUM (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada DOF 27-08-2018. En: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>.
- Estévez López, Adriana (2007). Transición a la democracia y derechos humanos en México: la pérdida de integralidad en el discurso. *Andamios. Revista de Investigación Social* (en línea). En <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=62830601>, 2007.

- Franco Corzo, Julio (2012). *Diseño de políticas públicas*. México: Grupo Editorial y de Investigación Polaris, 274 p.
- Garretón, Roberto (2017). *Derechos humanos y políticas públicas*. Observatorio Mercosur. En http://www.observatoriomercosur.org.uy/libro/derechos_humanos_y_politicas_publicas_1.php, 2017.
- Segob (Secretaría de Gobernación) (2017). ¿Por qué la reforma constitucional de derechos humanos de 2011 modificó la relación del gobierno con la sociedad? Blog. En <https://www.gob.mx/segob/articulos/por-que-la-reforma-constitucional-de-derechos-humanos-de-2011-cambio-la-forma-de-ver-la-relacion-entre-el-gobierno-y-la-sociedad?idiom=es>
- González, María del Refugio y Mireya Castañeda (2011). *La evolución histórica de los derechos humanos en México*. México: CN (colección de Textos sobre Derechos Humanos). En http://200.33.14.34:1033/archivos/pdfs/DH_84.pdf
- Gris-Legorreta, Perla Carolina (2017). El uso de evidencia documental en la formulación de iniciativas de ley: el caso de la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados. *ScienceDirect*. En <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S018519181730003X>
- Gutiérrez Parada, Óscar (2012). Qué caracterizamos bajo la locución “leyes generales”: tratados internacionales de derechos humanos y estructura jerárquica del sistema jurídico mexicano. Sedia, Cámara de Diputados. En <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRV-V-19-12.pdf>
- Habermas, Jürgen (2005). *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. España: Trotta, 689 p.
- Hansen, Keith (14 de abril de 2016). Desarrollo en la primera infancia: una inversión inteligente para toda la vida. *Education for Global Development*. Banco Mundial. En <http://blogs.worldbank.org/education/es/desarrollo-en-la-primera-infancia-una-inversi-n-inteligente-para-toda-la-vida>
- Inegi (2018). *Población*. En <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/estructura/>
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (2018). *El municipio mexicano*. Senado de la República. En [VOLUMEN 12 • NÚMERO 25 • MAYO-AGOSTO DE 2019](http://bib-</p></div><div data-bbox=)

- liodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1729/Municipio_Mexicano.pdf?sequence=1&isAllowed=y, 2018.
- Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Nueva Ley. Publicada en el DOF el 2 de diciembre, 2014. Última reforma publicada DOF 20-06-2018. En http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA_200618.pdf.
- OACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos)/SRE (Secretaría de Relaciones Exteriores) / Segob (Secretaría de Gobernación) (2014). Manual y protocolo para la elaboración de políticas públicas de derechos humanos conforme a los nuevos principios constitucionales. Programando con perspectiva de derechos humanos en México. En http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/1093/8/images/Manual_politica_publica_dh.pdf
- ONU, Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado (1993). Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 14 a 21 de junio de 1993, Viena, Austria. En <https://www.ohchr.org/sp/newsevents/ohchr20/pages/wchr.aspx> ; 2018.
- Protection International (2018). En <https://www.protectioninternational.org/es/que/politicas-publicas>;
- Sánchez Calleja, María Eugenia y Delia Salazar Anaya (2012). *La infancia en México, campo fértil para la historia*. En <http://www.inah.gob.mx/boletines/828-infancia-en-mexico-campo-fertil-para-la-historia>
- Solís, Manuel (2017). *Módulo V. Marco legal y de políticas públicas para la prevención de la violencia*. Curso de prevención de la violencia en línea. San Salvador, El Salvador: Fundación Nacional para el Desarrollo (Funde). En <http://www.repo.funde.org/1248/1/5-Marlegal-PP.pdf>
- SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación) (consultado en 2018). Amparo administrativo en revisión 58/33. “Revendedores de boletos de espectáculos públicos”, S. C. L. y coags. 15 de noviembre de 1935. Mayoría de tres votos. Disidentes: Jesús Garza Cabello y José María Truchuelo. Relator: Agustín Gómez Campos. SCJN. En <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/326/326948.pdf>.

- SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación) (2012). Reformas constitucionales en materia de amparo y derechos humanos publicadas en junio de 2011 (relación de tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte en los que se reconocen derechos humanos). SCJN. En <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/index.html>
- SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación) (2012). Amparo en revisión 205/2012. Reynaldo Daniel Cruz Méndez. 30 de agosto de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Ezequiel Neri Osorio. Secretario: Eduardo Castillo Robles. Amparo directo 500/2012. Mónica Luna Rodríguez. 27 de septiembre de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Isidro Pedro Alcántara Valdés. Secretaria: Katya Godínez Limón. SCJN. <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Te-sis/2002/2002599.pdf>, 2012.
- SRE (Secretaría de Relaciones Exteriores) (2018). Tratados Internacionales Celebrados por México. En <https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/introduccion.php>
- Torres-Melo, Jaime y Jairo Santander (2013). *Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. Colombia: IEMP Ediciones, 183 p.
- Van Dijk, Teun A. (2005). Ideología y análisis del discurso. *Scielo*. En http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-52162005000200002;2005.
- Winchester, Lucy (ILPES-CEPAL) (2011). La formulación e implementación de las políticas públicas en ALC. Curso internacional Políticas presupuestarias y gestión por resultados en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile. En https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/45114/Pol%C3%ADticaspublicasenALC_Winchester.pdf