

# ***Pobreza infancia y delincuencia. Hacia una política para los menores infractores***

**Azaola, Elena**

---

**Elena Azaola:** Antropóloga mexicana. Se desempeñó como asesora de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Autora de diversas publicaciones dedicadas a condiciones y derechos de la infancia.

---

*El presente ensayo intenta contribuir al debate en torno al diseño de políticas públicas dirigidas a la infancia en general y a las instituciones para menores infractores en particular. Aunque la propuesta ha sido formulada en y para México, indudablemente se trata de un debate que rebasa las fronteras nacionales, que cuestiona las prácticas correccionales cuyos resultados han sido bastante similares en nuestros países.*

El trasfondo común de dicha discusión es, por un lado, el que va más allá de los límites nacionales y remite a lo que se ha de nominado instituciones «normalizadoras» y, por otro, el que invariablemente implica a las condiciones de vida de una infancia empobrecida y despojada, muchas veces, de otra alternativa que la marginalidad o la delincuencia.

Con respecto a lo primero, entendemos que las instituciones «normalizadoras» han sido definidas como aquellas que detentan o se arrogan el poder social de instituir, restaurar, transmitir e inculcar a los individuos normas de conducta, de experiencia y de discurso conforme a los lugares sociales que diferencialmente ocupan, ya sea que dichas instituciones se encuentren o no regidas por el Estado o que constituyan aparatos o los trasciendan.

Con respecto a las condiciones de vida de la infancia, y dado que la propuesta ha sido elaborada a partir de un estudio de las instituciones para menores infractores en México, comenzaremos por esbozar brevemente un panorama acerca de la infancia pobre en este país<sup>1</sup>. Ello porque, a lo largo de su historia, no podría desconocerse la preferencia que claramente han mostrado este tipo de instituciones para

---

<sup>1</sup>V. Elena Azaola: La institución correccional en México. Una mirada extraviada, Siglo XXI - CIESAS, México, 1990.

«reclutar» a su «clientela» entre los menores de los estratos sociales más bajos. Después analizaremos, también brevemente, las instituciones para menores infractores en México para, finalmente, arribar a la propuesta de algunos lineamientos generales que podrían orientar el diseño de una política que contribuyera a transformar la manera como el Estado se aproxima a la infancia.

### ***Infancia pobre***

De los poco más de 80 millones de habitantes que según el censo de población de 1990 tiene México, la mitad son menores de 18 años. Es, preponderantemente, un país de jóvenes y niños donde más de una tercera parte de ellos vive bajo difíciles condiciones de pobreza. En efecto, en 1989 un estudio oficial señalaba que 24 millones de habitantes viven en condiciones de pobreza («que no satisfacen las necesidades que les podrían dar un bienestar mínimo») y 17,3 millones viven en condiciones de pobreza extrema («que no satisfacen ni siquiera el 60% de estas necesidades»)<sup>2</sup>. No existe un acuerdo sobre la evolución de estas cifras para 1993: mientras estudios de distintas fuentes no oficiales indican un incremento del número de personas bajo condiciones de pobreza extrema durante el sexenio de la reordenación económica a 19 millones, los datos oficiales señalan que habría disminuido a 15. Con respecto a la infancia, según la fuente oficial antes citada, de los 2 millones de niños nacidos anualmente, 100.000 mueren durante los primeros años de vida por factores relacionados con la mala nutrición y un millón sobreviven con defectos físicos o mentales derivados de insuficiencias alimentarias. De hecho, añade la misma fuente, alrededor de la mitad de la población nacional se encuentra por debajo de los mínimos nutricionales comúnmente aceptados (p. 13).

También podríamos agregar que un 8% de la población total del país es indígena, de los cuales poco más de 3 millones tienen menos de 18 años, quienes a su vez, aun perteneciendo a distintas etnias, forman parte del grupo bajo condiciones de extrema pobreza.

De acuerdo con cifras proporcionadas en el Informe Anual de 1993 de UNICEF, México cuenta con tasas de mortalidad infantil (40 por mil) más elevadas que países como Trinidad y Tobago, Jamaica o Panamá y que, no obstante su nivel de desarrollo. Respecto a la educación, y de acuerdo con el censo de 1990, 13 niños de cada 100, en promedio, no asisten a la escuela. Pero en este, como en tantos otros aspectos, debe tomarse en cuenta que, mientras en el Distrito Federal son 4 entre

<sup>2</sup>El combate a la pobreza: lineamientos programáticos Programa Nacional de Solidaridad, México, 1989, p. 2. Para elaborar esta parte también consultamos: Segundo informe sobre los derechos del niño y la situación de la infancia en México COMEXANI, México, 1993.

cien, en Chiapas resultan ser 28. Por otro lado, y a pesar de la ausencia de estadísticas confiables sobre el tema, algunos estudiosos estiman que el número de menores que trabaja es superior a los 5 millones<sup>3</sup>. Por último, tampoco existe acuerdo sobre el número de niños que vive en las calles, temporal o definitivamente, o de menores abandonados. Dependiendo de la fuente, las cifras pueden ir desde 3 a 8 millones<sup>4</sup>.

Con estos datos somos conscientes de haber acentuado el capítulo de deudas más que el de logros del sistema mexicano. Los niños lamentablemente pertenecen más al primero que al segundo de estos capítulos. Sin embargo, debe mencionarse que no todas estas deudas pertenecen a la cuenta de la política económica neoliberal o de reordenación económica, pese a que resulta claro que ha acentuado la inequitativa distribución de la riqueza. Mucho se ha hablado de los costos sociales de estas políticas que han privilegiado la salud de las finanzas por encima del bienestar de la población. Si bien México no es la excepción a esta regla, nos parece que no se debe atribuir a esta política lo que también es el resultado de un rezago histórico acumulado. El terreno de la administración de justicia es claro ejemplo, por un lado, de los enormes rezagos acumulados y, por otro, de algunos avances que deben reconocerse, como es la creación y creciente injerencia de los organismos de defensa de derechos humanos que no existían o tenían un papel muy secundario antes de los 90.

Pero no sólo México tiene deudas con la infancia. Mirando más allá de las fronteras el panorama descrito permite entender y suscribir lo que en repetidas ocasiones ha denunciado UNICEF en múltiples foros internacionales, que la mayor acusación a formular contra nuestro tiempo es que más de un cuarto de millón de niños de corta edad mueran cada semana víctimas de enfermedades y desnutrición fácilmente prevenibles. Es por ello que dicho órgano ha denunciado la guerra contra la infancia como uno de los inventos recientes de la humanidad que debe desterrarse, constituyéndose esta en la más alta prioridad para la agenda de un nuevo orden mundial.

### ***La infancia delincuente y sus instituciones***

El campo que en otro trabajo<sup>5</sup> propuse denominar «penitenciario-correccional» y al cual pertenecerían las instituciones para menores infractores, ha tenido en Méxi-

<sup>3</sup>Patrick Staelens: El trabajo de los menores, UAM, México, 1993, p.11.

<sup>4</sup>La cifra de 8 millones ha sido proporcionada por el Centro Mexicano para los Derechos de la Infancia.

co tres momentos significativos. El primero sería el de la fundación de los Tribunales para Menores que tuvo lugar hacia finales de los años 20. Este momento se caracterizó por la incorporación de este campo como una más de las funciones del Estado que durante el siglo XIX había sido ejercida por organismos religiosos y patronatos de beneficencia. «Corregir» a estos niños nunca más sería una obra de caridad o de filantropía, sino de justicia impartida por el Estado. El segundo momento se produce en los 70 con la creación de los Consejos Tutelares que, pretendiendo una justicia especial para los menores y considerando al Estado como el representante legítimo de sus intereses, creó una especie de régimen de excepción que en buena parte confiscó sus derechos. El tercer momento es el que apenas se ha iniciado con la reforma puesta en vigor para el Distrito Federal en 1992 y que pretende devolver a los menores el ejercicio de sus derechos mediante una ley que, para algunos, es considerada como «garantista» y, para otros representa el retorno a los tiempos en que los niños eran juzgados igual que los adultos y con base en el Código Penal.

Hoy en día existen en los 31 Estados más el Distrito Federal un total de 57 instituciones para menores infractores. Cada Estado cuenta con una legislación propia sobre la materia, no habiendo ni siquiera un criterio uniforme con respecto a la edad con responsabilidad penal. Algunos estados la han establecido a los 16, otros a los 17 y, otros más, de acuerdo con la Convención sobre los Derechos del Niño suscrita por México, a los 18 años de edad. Tampoco existe uniformidad respecto al límite inferior de edad en la que un menor puede quedar sujeto a tratamiento. Como la concepción que prevalece, salvo en el Distrito Federal, es la del Derecho Tutelar, ello ha ocasionado que las instituciones se ocupen por igual de los niños que han cometido una infracción, que de aquellos a los que las autoridades estiman «en estado de peligro». No sólo ha ocurrido que esta última función (el cuidado, la protección) se subordine a la primera (el castigo, la corrección) y que los niños en uno y otro caso sean tratados por igual, sino que tampoco ha logrado demostrarse que, en caso de existir el supuesto «estado de peligro», éste quede conjurado al internar al niño. Más bien pareciera haber ocurrido lo contrario<sup>6</sup>. Posiblemente, de haber existido instituciones que sólo se hubieran hecho cargo de los menores necesitados de protección o abandonados, habrían tenido una demanda mucho mayor de la que el Estado hubiera aceptado responder. Este difícil equilibrio, que finalmente se establece entre los seres humanos de los que la comunidad se hace cargo y los que

<sup>5</sup>Tampoco en esta parte podríamos extendernos. Remitimos al lector interesado en la historia que aquí apenas se enuncia al primer capítulo de E. Azaola, cit., «Historia de las instituciones correccionales durante el presente siglo: una forma de mirar», pp. 43-136.

<sup>6</sup>Una aclaración: las leyes para menores en México no hablan de «castigo» ni de «corrección». Yo lo hago en parte porque no soy jurista y en parte porque considero que es el sentido que subyace y que prevalece en la práctica por mas que el lenguaje haya tendido a suavizarse.

expulsa y deja en manos del Estado, se establece de facto por más que nada se hable de ello<sup>7</sup>. En el fondo, existen suficientes indicios para suponer que lo que regula tal equilibrio son las razones de orden, la racionalidad impuesta por la administración del Estado. No de otro modo podría interpretarse, por ejemplo, la sistemática disminución a nivel nacional de la población de menores internos en los establecimientos correccionales: de 7.430 en 1983, a 3.045 en 1993. Este dato adquiere sentido si lo situamos dentro de un contexto de adelgazamiento del Estado, de disminución del gasto social, más que dentro de uno de repentina benevolencia por parte de las autoridades o de disminución efectiva de las faltas que se cometen.

Estas últimas, como sabemos, están sujetas a ser calificadas como tales por parte de los órganos correspondientes y las variantes en los criterios que para ello se emplean dejan también a menudo traslucir razones de administración.

Así, las reformas que recientemente entraron en vigor en el Distrito Federal han provocado una reducción, también a la mitad, de la población internada en establecimientos correccionales. En este caso, el cambio se debe a la nueva Ley para el Tratamiento de Menores Infractores que prescribe que sólo podrá privarse de la libertad a aquellos menores que hubieran cometido una falta tipificada en las leyes penales y sancionada por las mismas con una penalidad media aritmética mayor a los 5 años de prisión. Esta reforma, por un lado, intenta devolver a los menores las garantías que disfruta cualquier adulto sujeto a un procedimiento penal (fundamentalmente de defensa, audiencia e impugnación). Por otro, pretende ajustarse a los lineamientos internacionales en la materia que recientemente han insistido en que la privación de la libertad sólo deberá emplearse como último recurso para los menores y una vez agotadas otras alternativas (i.e. Normas de Beijing, Convención sobre los Derechos del Niño). Fuera de este ámbito, sin embargo, continúa vigente a nivel nacional el que un menor pueda ser privado de su libertad porque se le considera «en estado de peligro», sin que siquiera se precise lo que por ello debe entenderse. Es por ello que un diagnóstico recientemente efectuado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos señala que «en los centros tutelares hay una alta proporción de menores en estado de peligro, amén de aquellos que ni siquiera saben lo que se les imputa»<sup>8</sup>.

Aunque las condiciones varían de un centro a otro, el estudio mencionado no deja de señalar las deficiencias que no sólo atañen a la escasez de recursos que permitan

<sup>7</sup>El interesante trabajo de Jaques Donzelot: *La policía de las familias*, Pre-textos, Valencia, 1979, aborda el análisis de este equilibrio en la historia de Francia.

<sup>8</sup>Propuesta para el rescate de los Derechos Humanos de los menores infractores en México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, en prensa, p. 6.

brindar una adecuada atención integral, sino también, lamentablemente, a la frecuencia con la que se acude a los malos tratos. Es por esta razón que nos parece importante insistir en la necesidad de transformar la práctica al interior de estos establecimientos y proponer para ello lineamientos generales que puedan orientar los cambios, independientemente de las reformas legales que, siendo necesarias, son insuficientes. Por lo que se refiere al procedimiento, hoy en día en la mayor parte de los centros tutelares, se inicia con la detención del menor, generalmente sin que exista ninguna orden de aprehensión ni una denuncia en su contra. Quedan, a partir de este momento, a disposición de los Consejos Tutelares cuyos órganos calificadores resuelven en un plazo de 48 horas si le otorgan su libertad o continúa el procedimiento. Generalmente lo primero se resuelve, no en función de la falta que se le impute al menor, sino dependiendo de que tenga o no una familia que responda por él. Cuando no es este el caso, por lo general continúa el procedimiento pudiendo culminar con la decisión de que el menor quede interno en una institución de tratamiento para infractores por no tener quién se haga cargo de él. Para arribar a esta resolución, los técnicos o ingenieros de la conducta, - como los denomina Foucault -, practican toda clase de estudios y observaciones que no pueden sino sacar a la luz todos aquellos indicios que comprueban que el menor se encuentra alejado de los parámetros ideales que las ciencias humanas han trazado para él y a los cuales, se espera, debe sujetarse<sup>9</sup>.

Durante el período de estudio que debe durar un mes y a veces dura dos, se determina si el menor queda en tratamiento externo o si es internado. El lapso de internación es indeterminado, pues se supone que ello habrá de decidirse conforme existan indicios de que el menor se ha «rehabilitado». En la práctica, ello «ocurre» curiosamente en plazos regulares que nunca exceden el límite mínimo de 6 meses y máximo de dos años, regularidad que, de nueva cuenta, pone al descubierto el imperio de una racionalidad administrativa más que de ninguna otra. El tratamiento que, de acuerdo con la ley, debe brindarse al menor, consiste en proporcionarle educación, capacitación para algún oficio, atención médica y psicológica, actividades deportivas y culturales, además de una alimentación y condiciones de higiene adecuadas, debiendo brindarse también atención a la familia a fin de propiciar su acercamiento con el menor. En la práctica todo esto se brinda (cuando sucede) con un criterio burocrático y dentro de una lógica en la que prevalece la retribución, el deseo de hacer pagar y de corregir al sujeto que, por haber cometido una falta, se presume como anómalo, desviado.

---

<sup>9</sup>Foucault, Michel: *Vigilar y castigar*, Siglo XXI, México, 1984.

Como hemos dicho, esta ley tutelar ha sido cuestionada y comienza a revisarse, tanto para evitar el abuso a que da lugar el internamiento bajo el supuesto del «estado de peligro», como también porque dentro de ella el menor ha perdido las garantías de defensa e impugnación y se halla sometido a una misma autoridad que acusa, juzga e imparte la medida de corrección. La nueva ley del Distrito Federal ha esbozado una respuesta al disponer que sólo podrán quedar internos aquellos menores a quienes, a través de un procedimiento que cuenta con instancias distintas para la acusación, la defensa y el juicio, se les compruebe la comisión de una falta expresamente prohibida en las leyes penales y que, conforme a éstas, amerite la internación.

Por nuestra parte consideramos que, si bien esta ley pretende evitar algunos abusos, acude con demasiada frecuencia al modelo impuesto por la justicia penal para adultos, revelando su incapacidad para concebir y diseñar una justicia que, respetando las garantías propias de cualquier persona sujeta a un procedimiento penal, sea capaz de elaborar un modelo que tenga como eje la especificidad de los niños y los jóvenes, de un modelo que coloque en el centro la necesidad de no violentar los derechos de los menores. Consideramos que este es uno de los retos que tiene por delante cualquier intento de reformar tanto la política como los códigos vigentes sobre la materia. Con el ánimo de contribuir en esta dirección, pasaremos a esbozar nuestra propuesta.

### ***Hacia una política para los menores infractores***

Para delinear algunos aspectos generales sobre una virtual reforma de las instituciones tutelares para menores infractores, partiremos de un diagnóstico que, si bien no puede generalizarse, en buena parte refleja la situación de los establecimientos tutelares en México. Este diagnóstico esquemático no pretende sino ser un punto de partida para proponer lineamientos generales que permitan mejorar su funcionamiento. La mayor parte de los estudios efectuados en dichas instituciones coinciden en que: 1) al analizar las resoluciones emitidas por los consejos tutelares, se observa que no existen criterios uniformes para determinar cuándo un menor debe quedar sujeto a tratamiento y cuándo debe ser puesto en libertad; 2) los estudios practicados a los menores carecen de una sólida base científica y humanista y de un enfoque adecuado, lo que determina que sean inconsistentes y que exista un alto grado de subjetividad y arbitrariedad en las resoluciones que con base en ellos se adoptan; 3) resulta, cuando menos, paradójico, que los consejos tutelares sometan al mismo procedimiento y tratamiento a los menores que han cometido infracciones al Código Penal, que a quienes considera en estado de peligro o a los que

han cometido faltas al Reglamento de Policía y Buen Gobierno; 4) el tratamiento que se brinda a los menores con vistas a su rehabilitación, no cuenta con un enfoque adecuado ni con los instrumentos de todo tipo que permitan el logro de sus objetivos. Entre otras cosas, se hace uso de modelos que desconocen la situación del menor como sujeto histórico y social por lo que se le pretende adaptar a condiciones que poco o nada tienen que ver con su realidad. Asimismo, el procedimiento termina por consistir en una serie de requisitos burocráticos que el menor debe cubrir para lograr su externación, al margen y por encima del contenido de fondo o de los elementos que pudieran habersele brindado para evitar que vuelva a cometer una nueva infracción; 5) el trato que las instituciones tutelares brindan a los familiares del menor carece de un enfoque adecuado, lo que ha impedido que logren incorporarlos de modo más activo y positivo en la rehabilitación. Se acude con frecuencia a medidas de coacción hacia los padres que, además de ser violatorias de sus derechos, han resultado ineficaces para promover la rehabilitación y la adecuada reincorporación del menor a su núcleo familiar o social; 6) en la medida que la institución ofrece escasos elementos de formación y de apoyo para los menores, se ve en la necesidad de invertir la mayor parte de sus esfuerzos en resguardar el orden y evitar las fugas, lo que redundará en la inadecuada preponderancia de las tareas del personal de vigilancia en detrimento de otras funciones.

Prevalece, así, una óptica que privilegia la segregación de los menores aún dentro de la propia institución y que tiene como telón de fondo el antiguo régimen de «depósito» en el que se considera que el principal rol institucional consiste en guardar los menores como objetos, más que en promover su formación en tanto sujetos; 7) entre otros factores, esta manera de enfocar el problema contribuye de manera importante a que la práctica de estas instituciones se signifique por la persistencia en la violación a los derechos y la dignidad humanas más elementales. Es en este punto donde, sin duda, cabe situar la distancia mayor que existe entre lo que prescribe la norma y lo que ocurre en la práctica. Punto de desencuentro fundamental en el que hay que situar los esfuerzos más importantes; 8) respecto a las tareas que realiza el personal técnico (psicólogos, médicos, maestros y trabajadores sociales), se observa una falta de unidad de criterios de acción y de evaluación tanto entre los especialistas de una misma disciplina como en relación con los de otras, un predominio de las tareas vinculadas a la aplicación de estudios en perjuicio de las de tratamiento y la falta de un programa consistente y unitario que defina los objetivos de la rehabilitación; 9) la falta de apoyo y de recursos para los talleres de oficios y los constantes cambios que se observan en éstos, ha determinado que jueguen un papel casi nulo en la rehabilitación de menores; 10) una de las deficiencias principales consiste en la falta de mecanismos específicos, rigurosos y permanentes que



garanticen una adecuada selección y evaluación del personal a todos niveles: desde el directivo hasta el de vigilancia. Esta carencia ha propiciado, entre otras cosas, la falta de continuidad de los programas emprendidos, el manejo ineficiente de recursos, el vaivén constante al que se ven sometidas estas instituciones y la deficiente calidad en los servicios que brinda; 11) los recursos materiales con los que cuentan estas instituciones son insuficientes para poder cumplir con sus objetivos. Asimismo, se observa una notoria desproporción entre la población de menores internos y la del personal contratado. Esta desproporción determina que la mayor parte de los escasos recursos se canalice al pago de personal, quedando sólo una mínima parte para atender las necesidades de los menores; 12) las probabilidades de reincidencia se incrementan, entre otros factores, por el deficiente desempeño de la institución en relación con sus objetivos y por la falta de alternativas para los menores externados y que carecen de familia o continúan requiriendo de determinada atención especializada.

En suma, en la medida en que las instituciones tutelares se ven constreñidas en múltiples formas para cumplir con su cometido, se hace necesario reorientar su cauce a fin de que se adecue con mayor congruencia a la aspiración de una sociedad justa, dentro del marco de un Estado de derecho que se quiere respetuoso de los derechos humanos.

Teniendo en cuenta este panorama enumeraremos algunos lineamientos generales que podrían orientar el diseño de una política del sistema tutelar. De acuerdo con los principios que establece la constitución mexicana, la readaptación social constituye el objetivo central tanto para los adultos como para los menores que han infringido el Código Penal. Tratándose de menores, consideramos que tal objetivo podría entenderse como la obligación a la que quedarían sujetas las instituciones tutelares de brindar el mayor número de elementos posibles que permita una adecuada reinserción del sujeto a la comunidad. Esto es, consideramos que la labor de los establecimientos tutelares debería entenderse, fundamentalmente, como de carácter formativo, por cuanto sólo una labor de esta índole permitiría acercarse al objetivo.

La formación, entendida en su más amplia acepción, no implicaría negar o soslayar que el menor ha infringido la ley sino, por el contrario, situarlo dentro de un contexto que le permitiera entenderse a sí mismo como sujeto histórico y social, es decir, como parte de una comunidad, con los derechos y obligaciones que ello supone. Implicaría, ante todo, la convicción de que sólo en un espacio donde rigen plenamente el respeto a los derechos y dignidad humanos, podría desarrollarse un su-

jeto capaz de respetar las normas que rigen la convivencia social. De este modo, lo que se propone es reorientar el cauce de los Consejos Tutelares y las Unidades de Tratamiento dentro de un marco de pleno respeto a los derechos y la dignidad humanas, que tenga por fin último evitar que el menor vuelva a incurrir en una nueva infracción y que se proponga lograrlo mediante instrumentos formativos de todo tipo.

El acento en el carácter formativo supone que el conjunto de las actividades a desarrollar deberá estar encaminado a promover el desarrollo integral del menor .

Se propone, así, un rediseño de sus funciones y actividades dentro de un programa global que, con base en un sólido marco teórico-metodológico de carácter científico y humanista, logre dotar a estas instituciones de los instrumentos idóneos para el cumplimiento de sus objetivos. Este proyecto global deberá ser el marco de referencia donde se sustenten los programas específicos de cada una de las áreas que deberán compartir una concepción común del problema y la búsqueda solidaria en torno a una misma finalidad. El acento en el carácter formativo supone que el conjunto de las actividades a desarrollar deberá estar encaminado a promover el desarrollo integral del menor. Entendemos que este desarrollo sólo será posible en la medida en que no se le considere como un receptor pasivo de una serie de conocimientos, sino que se le permita ser un agente activo del proceso mismo de su formación. En este sentido, se deberán tomar en cuenta las circunstancias específicas de cada menor, procurando brindarle los medios que le permitan superar sus deficiencias y realizar sus capacidades. Si lo que se pretende es producir sujetos responsables de sí mismos y capaces de asumir sus responsabilidades ante la sociedad, la institución deberá encaminarlas tareas de tal modo que propicie su formación. La mejor manera de aproximarse a tal objetivo es orientando las distintas actividades a: promover el conocimiento del menor acerca de sí mismo y lo que le rodea, promover su capacidad de pensamiento, autoconciencia, reflexión, crítica y expresión, y promover su capacidad creativa en beneficio de sí mismo y de la sociedad.

Si bien es importante asegurar el orden al interior de las instituciones tutelares, éste quizá no deba ser el aspecto primordial al cual se subordine el resto de las funciones del organismo. Es decir, en la medida en que logre reorientarse el carácter de estas instituciones, el papel y las funciones que desempeña el personal de vigilancia se verán reducidos al mínimo indispensable para garantizar el orden y la seguridad. La institución debería contar con normas claras a las cuales sujetarse tanto los menores como el personal. Las medidas de sanción por el incumplimiento de

estas normas no deberían consistir ni en el aislamiento ni en el maltrato físico o psicológico. Al respecto deberían instrumentarse procedimientos que garantizaran que tanto los menores como sus familiares conocieran estas normas así como los derechos que les asisten. Es decir, dentro del marco de estricto respeto a los derechos y la dignidad humanas que hemos propuesto, sería indispensable contar con mecanismos específicos que permitieran la denuncia de la violación de estos derechos y, sobre todo, que garantizaran la seguridad del demandante.

Consideramos que la vigilancia de este ejercicio sólo podría garantizarse mediante el establecimiento de procedimientos claros para la denuncia y mediante la intervención de instancias ajenas al personal de la institución. Para tal efecto, se propone la creación de un comité de público reconocimiento que sería coordinado y convocado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y en el cual participarían, por lo menos, dos representantes de organismos gubernamentales y dos más de organismos no gubernamentales dedicados a la defensa de los derechos humanos o la protección de la infancia, que operarían con cargo al presupuesto de los organismos que representan. Dicho comité tendría a su cargo, tanto la elaboración de los procedimientos para presentar y resolver sobre las denuncias de violación a los derechos humanos dentro de estas instituciones, así como la supervisión constante y permanente de las mismas para que, aun cuando no se presentaran denuncias, se pudiera evaluar su desempeño en relación con sus objetivos y emitir recomendaciones que permitieran una mejor adecuación <sup>10</sup>.

De acuerdo con los cambios propuestos, el personal técnico debería reorientar su trabajo en torno a los nuevos objetivos y tener una participación mucho más activa, comprometida y de fondo en la formación de los menores. En este sentido, la aplicación de estudios no será un fin en sí mismo, sino uno de los medios que, entre otros, permitan conocer y aproximarse al menor. Esto implicaría dedicar mucho más tiempo a los menores y menos a las tareas burocráticas. Otra parte importante sería reorganizar y fortalecer los talleres de producción dentro de una concepción que comparta y se proponga alcanzar los objetivos generales a que hemos hecho referencia. En este sentido, deberán adecuarse a las posibilidades e intereses de los menores así como a las de la institución para poder realizar la venta de los productos. Esta última sería ejecutada por un patronato, instancia que, además, debería supervisar que una parte de los ingresos obtenidos se canalice al sostenimiento de la institución y otra al pago que deberían recibir los menores por su trabajo. Al egresar, los menores recibirían, de acuerdo con su desempeño, una constancia que

---

<sup>10</sup>Cabe hacer notar que la Convención sobre los Derechos del Niño recientemente suscrita por México, prevé mecanismos de supervisión similares a los aquí propuestos.

acreditara su capacitación para el oficio de que se trate. Asimismo, se procuraría dotarlos, de acuerdo con su oficio, del equipo o herramienta de trabajo que se requiriera y cuyo costo sería cubierto con el producto de su trabajo, pudiendo conservar este equipo al ser egresados de la institución.

Además de las actividades señaladas se promoverán las actividades artísticas, deportivas, recreativas y demás de manera que les permita ampliar sus horizontes, poner en práctica las normas que rigen la convivencia social y la solidaridad y propiciar la expresión y la creatividad. En dichas actividades, el menor deberá ser considerado no como un objeto receptor de conocimientos finitos y preestablecidos, sino como un sujeto capaz de crear y recrear la cultura. Se entiende que el menor no podrá ser tratado como personal al servicio del propio personal de la institución. Consideramos que en la medida en que sea tratado con respeto y en forma congruente con los objetivos de la institución, se evitará que entre ellos se reproduzcan sistemas de dominio y abuso. Esto supone eliminar el sistema de «sargentos» que la institución ha promovido y que constituye una de sus principales contradicciones.

Se entiende, también, que el cumplimiento cabal de los propósitos aquí esbozados requiere incrementar los recursos con los que cuentan estas instituciones de modo que, sobre todo, puedan asegurarse los requerimientos de los menores en salud, alimentación, higiene, ropa, material de enseñanza y de trabajo, gastos que deberían entenderse como una inversión del Estado cuyos frutos dependerán de evitar que estos menores incurran en mayores daños a sí mismos o a la sociedad y que se conviertan en futuros clientes de reclusorios u hospitales. De la misma manera, para poder lograr las modificaciones aquí propuestas, resulta imprescindible conformar un cuerpo interdisciplinario de especialistas de alto nivel que cuente con experiencia en el campo y elabore el diseño puntual de un programa global y, posteriormente, su puesta a prueba. Dicho programa no debería entenderse como definitivo, sino ser susceptible de incorporar las modificaciones que determine la evaluación constante de sus resultados. Se entiende que dicho equipo debería compartir los propósitos, los criterios y los lineamientos generales y que debería estar dispuesto a llevarlos a la práctica. Esto supone prever dentro de la misma institución, y como parte del trabajo cotidiano, la existencia de espacios de discusión y evaluación permanentes, tanto entre el personal que lleve a cabo el proyecto como entre éste y los menores. Es decir, los menores deberían ser involucrados como parte responsable del buen funcionamiento de la institución, sus opiniones escuchadas y tomadas en cuenta. Esta sería una forma de comprometerlos y de hacerlos partícipes de algo que indudablemente les concierne.

Estas propuestas carecerían de sólido sustento y de una eficacia por lo menos relativa, de no ubicarlas dentro de un contexto más amplio que implicara el rediseño integral de la política nacional de atención a la infancia y juventud. No puede ignorarse el estrecho vínculo existente entre la problemática de las instituciones tutelares y la de un creciente porcentaje de nuestra población de menores: desde el abandono o el maltrato, hasta la incertidumbre respecto a condiciones mínimas de subsistencia, salud y educación. Este rediseño integral debería abarcar, desde la óptica del campo que nos ocupa y de acuerdo con los propósitos que aquí hemos enunciado, por lo menos, lo siguiente: a) se requeriría ampliar la cobertura de las instituciones existentes, o bien promover la creación de nuevos establecimientos públicos o privados, de tal modo que pudiera asegurarse la atención integral de los menores más pequeños abandonados; b) para la población menor de escasos recursos, se requeriría incrementar la cobertura y la calidad de los servicios que en educación, salud, recreación, cultura y capacitación laboral ofrecen el Estado y las instituciones de beneficencia privada en establecimientos abiertos; c) debería garantizarse que en estas mismas instituciones, ya sea en internados o establecimientos abiertos, según el caso, pudieran ser acogidos los menores que al egresar de los Consejos Tutelares carecieran de familia o continuaran requiriendo de determinada atención especializada.

Estas propuestas implicarían un avance en el cumplimiento de los compromisos que México promovió y adquirió ante la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia. Asimismo con respecto a la Convención de los Derechos del Niño que suscribió y que, en su artículo 20, estipula: «Los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado». Para terminar, quisiéramos insistir en la necesidad de que las políticas públicas dirigidas a los menores infractores se articulen con otras políticas cuyo propósito común sea el de mejorar las condiciones y la calidad de vida de la niñez, colocando en un primer plano el respeto pleno a sus derechos y dignidad humanas.

### **Referencias**

- \*Azaola, Elena, LA INSTITUCION CORRECCIONAL EN MEXICO. UNA MIRADA EXTRAVIADA. - México, Siglo RCI - CIESAS. 1990;
- \*Anónimo, EL COMBATE A LA POBREZA: LINEAMIENTOS PROGRAMATICOS. p2 - México, Programa Nacional de Solidaridad. 1989;
- \*Anónimo, SEGUNDO INFORME SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO Y LA SITUACION DE LA INFANCIA EN MEXICO. -

- \*Staelens, Patrick, EL TRABAJO DE LOS MENORES. p11 - México, COMEXANI. 1993; Historia de las instituciones correccionales durante el presente siglo: una forma de mirar.
- \*Azaola, E., LA INSTITUCION CORRECCIONAL EN MEXICO. UNA MIRADA EXTRAVIADA. p43-136 - México, UAM. 1993;
- \*Donzelot, Jaques, LA POLICIA DE LAS FAMILIAS. - México, Siglo RCI - CIESAS. 1990;
- \*Anónimo, DERECHOS HUMANOS DE LOS MENORES INFRACTORES EN MEXICO. p6 - Valencia, Pre-textos. 1979;
- \*Foucault, Michel, VIGILAR Y CASTIGAR. - Comisión Nacional de Derechos Humanos.; México, Siglo XXI. 1984.