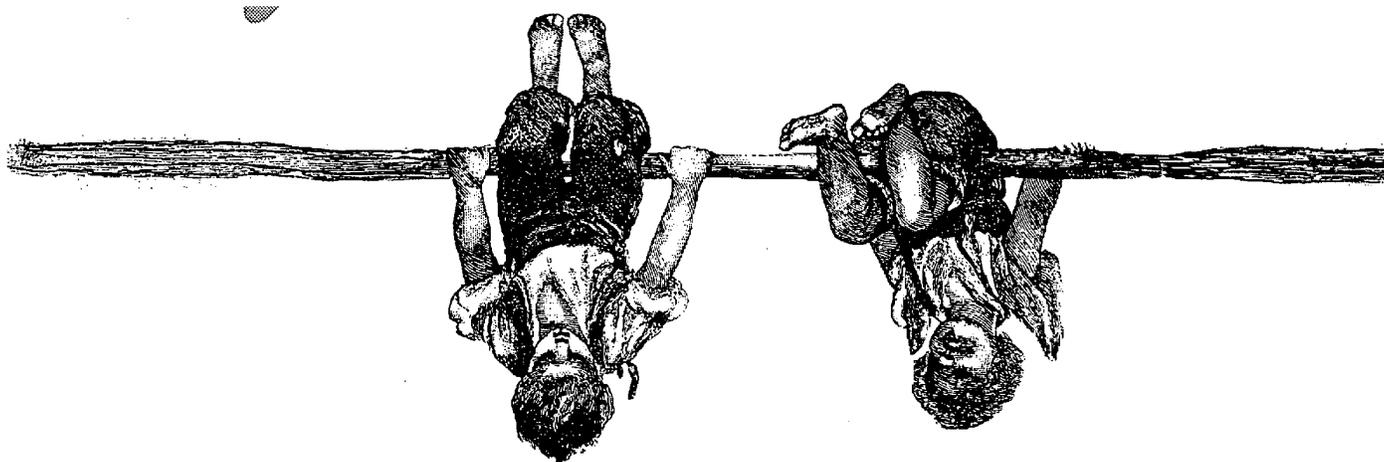


UNA PROPUESTA DE REFORMAS A LAS INSTITUCIONES PARA MENORES INFRACTORES



Elena Azaola G. *

I. OBJETIVOS

Nos proponemos exponer algunos lineamientos generales en torno a los cuales consideramos que debe encaminarse una reforma del sistema tutelar para menores infractores.

Si bien la nueva Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, aprobada en diciembre de 1991, contempla ya algunos de los aspectos que aquí abordamos, pensamos que la presente propuesta puede, de todos modos, contribuir al debate siempre abierto para mejorar el funcionamiento de dichas instituciones. Habrá de tomarse en cuenta que el diagnóstico del que partimos para elaborar la presente propuesta se refiere, como no podía ser de

otra manera, a la situación imperante antes de la nueva ley.

Partimos del hecho de que la situación, tanto de los centros de observación como de las unidades de tratamiento, resulta insatisfactoria por cuanto que adentro y afuera de estas instituciones se cuestionan su enfoque y sus resultados.

No nos propusimos elaborar un diagnóstico pormenorizado de las instituciones tutelares.¹ Sólo haremos una breve enumeración de algunos puntos que la mayor parte de los estudios realizados coinciden en señalar como las principales deficiencias o contradicciones del sistema tutelar actual. Esta especie de diagnóstico esquemático no pretende ser sino un punto de partida para proponer algunos lineamientos generales para mejorar el funcionamiento de dicho sistema.

* Autora de: *La institución correccional en México. Una mirada extraviada*, Siglo XXI Editores, México, 1990. Antropóloga, investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

1. Consideramos que tal diagnóstico ya había sido, con diferentes alcances, múltiples veces formulado. Bastaría consultar tanto los programas elaborados por el área respectiva durante los últimos cuatro sexenios, así como las propuestas de distintos estudios realizados por especialistas de diversas disciplinas.

II. DIAGNÓSTICO

La mayor parte de los estudios diagnósticos efectuados coinciden en que:

1) Si se analizan las resoluciones que emite el Consejo Tutelar, 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 que se practican 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 el Consejo Tutelar someta al mismo procedimiento y tratamiento a los menores que han cometido infracciones al Código Penal, que a aquellos a los que 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 haberse 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 ine-

ficaces 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 que otorga al papel y las funciones que desempeña el personal de vigilancia en detrimento de otras funciones. Prevalece, así, una óptica que privilegia la segregación de los menores, aun dentro de la propia institución, y que tiene como telón de fondo el antiguo régimen de "depósito", en el que se considera que la principal función de la institución consiste en guardar a los menores como objetos, más que en promover su formación en tanto que 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 humanos 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 habrá que situar los esfuerzos más importantes.

8) Por cuanto toca a las tareas que realiza el personal técnico, 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 los 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 los niveles: desde los directivos hasta el personal 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 del 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 existentes para los menores que son externados y que carecen de familia o que continúan requiriendo de determinada atención especializada.

En suma, parecería que en la medida en que las instituciones tutelares se ven, en múltiples formas, constreñidas para cumplir con su cometido, se haría necesario reorientar su cauce a fin de que éste se adecuara 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.

III. LINEAMIENTOS GENERALES PARA UNA POLÍTICA DEL SISTEMA TUTELAR

Con base en el panorama brevemente expuesto, pasaríamos a proponer algunos lineamientos generales que podrían contribuir a orientar el diseño de una política del sistema tutelar.

De acuerdo con los principios que establece nuestra Constitución, 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 para brindar el mayor número de elementos posibles que permitan una adecuada reinserción del sujeto a su comunidad. Esto es, consideramos que la labor de los establecimientos tutelares debería entenderse, fundamentalmente, como una labor de carácter formativo, dado que estimamos que 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. Implicaría, por el contrario, situarlo dentro de un contexto que le permitiera entenderse a sí mismo como



un 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 la dignidad humanos, podrá desarrollarse un sujeto 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 humanos, 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.

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 en el cual 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: la readaptación social del menor.

El acento en el carácter formativo supone que el conjunto de las actividades que desarrollan estas instituciones deberán estar encaminadas a promover el des-



arrollo integral del menor. Entendemos que este incremento 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 encaminar sus tareas de tal modo que propicien la formación de ese sujeto responsable. Pensamos que la mejor manera de aproximarse a este objetivo sería que las distintas actividades estuvieran orientadas a: promover el conocimiento del menor acerca de sí mismo y de 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 consideramos que es importante asegurar el orden al interior de las instituciones tutelares, no estimamos que ésta deba ser la función primordial a la cual queden subordinadas al resto de las funciones de la institución. Es decir, pensamos que 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 deberían 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 humanos 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, los cuales 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.²

Consideramos que, de acuerdo con los cambios que se proponen, 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 sería, salvo en el periodo de observación, un fin en sí mismo, sino uno de los medios que, entre otros, le permitiría conocer y aproximarse al menor. Esto implicaría que dedicaría mucho más tiempo a los menores y menos a las tareas burocráticas. Que dedicaría su tiempo a compartir con ellos sus conocimientos, a organizar todo tipo de tareas terapéuticas, de enseñanza o recreativas, y a propiciar un contacto más frecuente y adecuado entre el menor y sus familiares.

Otra parte importante sería reorganizar y fortalecer los talleres de producción dentro de una concepción que comparta y se proponga llevar a cabo los objetivos generales a los que hemos hecho referencia. En este sentido, deberán adecuarse a las posibilidades e intereses de los me-

2. Cabe hacer notar que la Convención de los Derechos del Niño, recientemente suscrita por nuestro país, prevé mecanismos de supervisión similares a los aquí propuestos.

ñores, 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 ser externados, los menores recibirían, de acuerdo con su desempeño, una constancia que acreditara su capacitación para el oficio de que se trate. Asimismo, se procuraría dotarlos, de acuerdo con el oficio, del equipo o herramienta de trabajo que se requiera —y cuyo costo sería cubierto con el producto de su trabajo—, pudiendo conservar este equipo al ser externados de la institución.

Además de las actividades señaladas, como parte de la formación se promoverán las actividades artísticas, deportivas, de expresión corporal, culturales y recreativas, como un medio que les permita ensanchar 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.

Dentro del marco que hemos propuesto, 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 el menor sea tratado con respeto, y en forma congruente con los objetivos de la institución, se evitará que entre ellos se reproduzca el sistema de dominio y de abuso del más grande o del más fuerte sobre el más pequeño. 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. Consideramos que los gastos que esto supone debieran entenderse como una inversión del Estado, que rendirá sus frutos en la medida que logre evitarse que estos menores incurran en mayores daños a sí mismos o a la sociedad, o que se conviertan en futuros clientes de reclusorios u hospitales.

De la misma manera, para poder lograr las modificaciones que aquí se proponen, resulta imprescindible conformar un cuerpo interdisciplinario de especialistas de alto nivel que cuente con experiencia en el campo, y que labore en equipo, primero, en el diseño puntual de un programa global y, posteriormente, en su puesta a prueba. Es decir, consideramos que dicho programa no debería entenderse como definitivo, sino que debería 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, consideramos que los menores deberían ser involucrados como parte responsable del buen funcionamiento de la institución, y que sus opiniones deberían ser escuchadas y tomadas en cuenta al menos dentro de ciertos límites previamente establecidos. Nos parece que ésta sería una forma de comprometerlos y de hacerlos responsables de algo que indudablemente les concierne.

Consideramos que las propuestas anteriores carecerían de un sólido sustento y de una eficacia por lo menos relativa, de no ser situadas dentro de un contexto más amplio, que implicaría el rediseño integral de una política nacional de atención a la infancia y la juventud. Ello, porque pensamos que no podría desconocerse el estrecho vínculo que existe entre la problemática que atienden las instituciones tutelares y la que afronta un creciente porcentaje de nuestra población de menores: desde el abandono o el maltrato, hasta la incertidumbre en la posibilidad de asegurar las 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:

- 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 que se hallan abandonados.
- Para la población de menores y jóvenes de escasos recursos, se requeriría incrementar la cobertura de los servicios que en educación, salud, recreación, cultural y capacitación laboral ofrecen el Estado y las instituciones de beneficencia privada en establecimientos abiertos.
- Debería garantizarse que en estas mismas instituciones, ya sea en los internados o en los establecimientos abiertos, según el caso, pudieran ser acogidos los menores que al ser externados de los Consejos Tutelares carecieran de familia o continuaran requiriendo de determinada atención especializada.

Las propuestas anteriores implicarían un avance en el cumplimiento de los compromisos que nuestro país promovió y adquirió ante la Cumbre de la Infancia. Asimismo, con respecto a la Convención sobre los Derechos del Niño, que nuestro país 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".