

ESTATUS DE LA INFANCIA – MEXICO

Análisis de la Situación de los Derechos de los Niños y Niñas privados del cuidado parental o en riesgo de perderlo



Foto: Aldea Infantil SOS Tijuana México



**Aldeas Infantiles SOS
México**

**Nashieli Ramírez
Patricia Urbietta
Andrea Márquez
Rosario Guzmán
María José Elizarrarás**



**JELI 2009
MEXICO**

Resumen Ejecutivo

A pesar de que el Comité de los Derechos del Niño ha emitido al Estado mexicano observaciones relacionadas con la falta de datos sobre el número de niños y niñas privados del cuidado parental, no se cuenta con información estadística que nos permita identificar la cantidad y el perfil de esta población infantil y la que se ubica en riesgo de perderlo. Se estima que los niños y niñas privados de cuidado parental se ubican de entre un cuarto de millón y un millón 8000. En lo que toca a la población en riesgo se calcula en casi cuatro millones, considerando factores de riesgo prevalecientes en poblaciones urbano marginadas.

En México, la violación de los derechos de la infancia sin cuidado parental y en riesgo de perderlo es una constante, si reconocemos el enfoque holístico señalado en la Convención de los Derechos del Niño (CDN), el cual establece que si un derecho se ve afectado, éste repercute en el ejercicio de todos los demás. Para garantizar que la infancia ejerza sus derechos de manera integral, deberían ser los principios rectores de la CDN -la participación infantil, la supervivencia y desarrollo, la no discriminación y el interés superior de la infancia-, el marco sobre el cual se diseñarán, ejecutarán y evaluarán las acciones dirigidas a esta población. Sin embargo este estudio arroja no nada más la ausencia de políticas públicas para este sector, sino también la violación sistemática de sus derechos.

En relación al principio de la No Discriminación, es importante señalar que el abandono, la omisión y la exclusión son formas de discriminación que viven de manera cotidiana los niños y niñas. En el caso de la infancia institucionalizada son discriminados por su condición social y económica, esto se refleja en una serie de prácticas que viven de manera cotidiana, señalando los malos tratos, la estigmatización y la exclusión de manera parcial o total del ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales y políticos, limitando así sus oportunidades de desarrollo. En las instancias de gobierno y en la mayoría de las ONG's, se presenta la discriminación tutelar en las acciones que son dirigidas a la infancia callejera, institucionalizada, en orfandad y abandonada. "Este tipo de discriminación sustenta las intervenciones en dos principios fácticos: *estado de minoridad e incapacidad*, sin importar la edad o capacidades cognitivas; esto significa que no todas las acciones de protección son una "acción afirmativa con enfoque de derechos...en el fondo se usa como medio para justificar acciones autoritarias." Esta discriminación niega su calidad de sujetos de derechos ya que la visión tutelar no reconoce la ciudadanía de los niños y niñas excluidos.

En lo referente a la identidad y nacionalidad, no se tienen el número preciso de niños y niñas privados del cuidado parental que no cuentan con su acta de nacimiento, lo que implica la inexistencia legal ante la sociedad y se ve limitado el ejercicio de otros derechos, como por ejemplo el acceso a la educación y a la salud, lo que evidencia la negligencia por parte del Estado de establecer medidas que faciliten el registro de nacimiento sobre todo en poblaciones altamente discriminadas. La Convención señala la obligación de protección cuando los niños y niñas se encuentren fuera de la familia, garantizando el interés superior de la infancia¹; asimismo indican la obligación de protección a niños y niñas frente al abuso, la explotación económica y la sexual². En México, no se garantizan otros tipos de tutela que permitan fortalecer a la familia extensa y las redes comunitarias como opciones de desarrollo para la infancia, aún se sigue considerando como primera opción la institucionalización de niños y niñas, así como la adopción. En este punto el Comité de los Derechos del Niño recomienda que se realicen todas las acciones posibles a fin de que los niños y las niñas continúen estableciendo relaciones con la familia extensa y las redes comunitarias; y en el caso de que se presenten adopciones se "Escuche sistemáticamente las opiniones de los niños y las niñas sobre su colocación y asegurar que el interés superior del niño sea el principio que rijan todas las adopciones."³ Con respecto a las instituciones de asistencia, sigue predominando la concepción del niño como objeto de protección y no como sujeto de derecho, por lo que la atención se orienta básicamente a la provisión de casa y alimentos; en cuanto los mecanismos jurídicos-administrativos existen una serie de indefiniciones sobre la tutela además de la falta de vigilancia puntual del Estado para garantizar el cabal cumplimiento de los Derechos de la Infancia en las instituciones.

Finalmente con respecto al principio de la participación, la Convención contempla varios derechos: el respeto a su opinión, libertad de expresión, de pensamiento, conciencia y religión y el derecho a la libertad

¹ Artículos 9, 20, 21 y 25

² Artículos 19, 32, 34, y 36

³ Comité de los Derechos del Niño de la ONU. (2006). *Examen de los informes presentados por los Estados Partes en virtud del artículo 44 de la Convención*. Ginebra: OACNUDH.

de asociación y de reuniones pacíficas⁴; en la práctica, la participación de los niños y niñas, está orientada a ser espectadores, a participar en actividades artísticas, o en el mejor de los casos en actividades cívicas. En general la población infantil mexicana no cuenta con espacios en donde se considere su opinión y sus decisiones sean tomadas en cuenta, es decir predomina la visión adultocéntrica. En particular los niños y niñas sin cuidado parental tienen nulificado su derecho a la participación, son las instituciones y los jueces quienes de manera sistemática deciden sobre su destino⁵.

En México, la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, establece la obligación del gobierno Federal respecto a garantizar el entorno familiar y otro tipo de tutela. Su capítulo séptimo aborda el derecho a vivir en familia, en el que establece la protección de niños, niñas y adolescentes que se encuentran privadas de su medio familiar o que por diversas situaciones se encuentren en riesgo de perderlo. En el caso del gobierno local (estados y municipios) estas son de carácter instrumental, jurídico, legal y de supervisión para asegurar la protección de los niños y niñas que están en instituciones y en procesos de adopción.

Aldeas Infantiles SOS México -como organización interesada en la infancia sin cuidado parental y en riesgo de perderlo- reconoce los derechos de la infancia como un factor importante en el diseño de los programas que se definen en la institución. Dado el interés de la institución, por los procesos de profesionalización desde un enfoque de derechos de la infancia, significa una oportunidad para el fortalecimiento de las acciones ya emprendidas que le permitan a la infancia un mayor ejercicio de sus derechos económicos, políticos, sociales, culturales y ambientales.

Recomendaciones

- La infancia que vive en instituciones de guardia y custodia, no es reconocida por parte de los adultos y tomadores de decisión, como grupo social con pleno goce de sus derechos humanos, y con capacidad de participar, opinar e incidir en los temas que les afectan, limitando así su condición de modificar su entorno y exigir ante las instancias garantes la defensa y protección de sus derechos.
- Las representaciones sociales que se tienen de la infancia, en particular las que la ubican como víctimas-victimarios, con valor de futuro y como propiedad privada, en los diversos contextos familiares y comunitarios, limitan su capacidad como agentes de cambio para proponer y responder ante situaciones que les afecta.
- Los mecanismos para que las diversas instituciones públicas y privadas (como el caso de Aldeas Infantiles SOS México) canalicen e incorporen en sus programas a un niño o niña que se encuentra en riesgo de perder el cuidado parental, es poco transparente y presenta serias dificultades en los trámites administrativos. No existe una reglamentación clara y exigible que garantice el enfoque de derechos desde una intervención adecuada entre los diversos actores tanto públicos como privados que se involucran en el proceso.
- La violencia sistemática que se presenta en la infancia, así como el uso de políticas y programas derivadas del Estado con un enfoque de criminalización hacia estos grupos sociales, ha generado un mayor riesgo para la infancia, sus familias y la propia comunidad.
- Fortalecer el enfoque de derechos, con un trabajo de sensibilización sobre la concepción e implicación de la participación infantil, por lo que es importante definir mecanismos institucionales para propiciar que los niños y niñas planeen, opinen y tomen decisiones en los diversos niveles en los que se relacionan con la institución, para favorecer nuevas relaciones en el entorno familiar.
- Diseñar procesos de formación e institucionalización que coadyuven a fortalecer las acciones de Aldeas Infantiles SOS México, desde el enfoque de derechos, que propicie el reconocimiento de los niños y las niñas como actores sociales y por lo tanto se generen espacios de participación y organización infantil para la toma de decisiones.
- Desarrollar un programa de fortalecimiento institucional para el equipo de Aldeas Infantiles SOS México, que contemple aspectos como: representaciones sociales de la infancia, derechos de la Infancia,

⁴ Artículos 12, 13, 14 y 15

⁵ El Comité de los Derechos del Niño, ha venido solicitando al Estado mexicano que "...intensifique sus esfuerzos por promover, dentro de la familia, en las escuelas y en otras instituciones, el respeto a las opiniones de los niños, en especial de las niñas, y facilitar su participación en todos los asuntos que los afecten". Examen de los informes... op. cit.

los principios rectores de la CDN, legislación y políticas públicas; defensoría y programación con enfoque de derechos de la infancia.

- Incorporar herramientas de evaluación y monitoreo para cada uno de los programas y procesos con los que cuenta Aldeas Infantiles SOS México, a partir del desarrollo de indicadores con enfoque de derechos, que permita medir el nivel de cumplimiento de éstos.
- Es necesario operar una estrategia para el Programa de Acogimiento Familiar que coadyuve a garantizar la permanencia de las madres y tías, además de contar con un espacio para la contención que permita disminuir el desgaste emocional. Asimismo se requiere de un proceso de formación que incorpore temáticas que fortalezcan sus acciones y sus relaciones con los niños y las niñas, a partir de metodologías colaborativas como los Círculos de Aprendizaje.
- Es importante establecer de manera específica en el Programa de Acogimiento Familiar, un mecanismo de seguimiento permanente, que permita identificar los factores de riesgo y prevenir situaciones de maltrato o violencia hacia los niños y las niñas.
- Fortalecer el Programa de Fortalecimiento Familiar, ampliando la cobertura y acciones en zonas urbano marginadas de las principales zonas metropolitanas y ciudades; además de fortalecer el tejido social, para coadyuvar a que las familias desarrollen factores protectores para la infancia en riesgo.
- Es fundamental, que desde Aldeas Infantiles SOS México, se desarrollen estrategias alternativas que favorezcan las soluciones familiares y comunitarias a partir de considerar las comunidades de crianza, las redes sociales, el acogimiento comunitario y la familia extensa, como alternativas sociales que ofrecen un ambiente familiar para la infancia que no puede ser atendida adecuadamente en sus hogares.
- Las “comunidades de crianza” como entorno protector y de desarrollo para la infancia, es un modelo que reconoce e incorpora elementos como las redes sociales y la resiliencia del niño y la niña, el eje fundamental es el enfoque resiliente.
- Las comunidades de crianza, son los espacios para potenciar condiciones familiares y comunitarias, y significan un factor protector para el desarrollo social, cognitivo y emocional que favorecen los factores resilientes en los niños y las niñas que viven en condiciones de riesgo.
- Desarrollar un programa de acogimiento temporal para la infancia que pueda ser víctima de desastres naturales o sociales, que tenga como marco la CDN.
- Considerar una línea estratégica para la incidencia y cabildeo en materia de legislativa y políticas públicas enfocadas a la infancia sin cuidado parental y en riesgo de perderlo, a fin de que ejerzan sus derechos de acuerdo a los elementos rectores de la Convención de los Derechos del Niño.

1 Introducción

El análisis se llevó a cabo tomando como base las directrices del documento “Análisis de la situación de los derechos de los niños y niñas privados del cuidado de sus padres o en riesgo de perderlo”, proporcionado por Aldeas Infantiles SOS México. Se realizó una exhaustiva investigación documental que implicó la revisión de un centenar de fuentes de información (*Anexo 1. Informe del Trabajo: Revisión Documental y de Campo*).

En lo que toca al trabajo de campo, es necesario señalar, que la propuesta de realizar grupos focales planteada en los citados lineamientos, no se consideró viable de aplicar, debido a las características de los stakeholders seleccionados, a la complejidad de armonizar fechas y a la cantidad de recursos económicos que esto conlleva (en México se acostumbra pagar la participación de los(as) especialistas en este tipo de eventos).

Por lo tanto, se consideró la aplicación de 19 entrevistas semi – estructuradas a informantes claves, considerados como garantes de los Derechos de la Infancia en México, de los cuales seis colaboran en instancias gubernamentales, cuatro son directivos y/o personal de Organizaciones No Gubernamentales; tres son representantes de Organismos Internacionales, una académico, y un periodista (*Anexo 2. Entrevistas*). Además se realizaron entrevistas al personal directivo y operativo de Aldeas Infantiles SOS México: a siete directores del Programa de Acogimiento Familiar de las Aldeas de Huehuetoca, Hampolol, Tijuana, Tehuacán, Comitán, México y Morelia; así como a la totalidad de los directores del Programa Fortalecimiento Familiar ubicados en Tehuacán, Comitán y Distrito Federal. En el caso del personal operativo se realizó una entrevista colectiva a colaboradoras de este Programa en el Distrito Federal,

participaron una facilitadora de proceso, una madre educadora y la secretaria. (*Anexo 3 Sistematización Información Aldeas*).

El equipo que participó en este análisis estuvo conformado por cinco personas. Nashieli Ramírez, de Ririki Intervención Social⁶, fungió como coordinadora, de esta misma organización participaron: Patricia Urbietta (en la recolección y sistematización de la información de Aldeas Infantiles SOS México); María José Elizarrarás (en la revisión documental) y Andrea Márquez (apoyo en la integración del documento final). Como consultora externa participó Rosario Guzmán quien fue la responsable de la recolección y sistematización de la información de las entrevistas y también participó en la búsqueda y análisis de gabinete.

2 Situación general – información básica del país

El territorio de los Estados Unidos Mexicanos se extiende a través de casi 2 millones de km², ocupando por su extensión el cuarto lugar del Continente Americano. El país está conformado por 31 estados y un Distrito Federal, con una población de 106, 682,518 personas⁷, que habitan en 2 mil 445 municipios. México cuenta con una economía de libre mercado y es uno de los mayores productores y exportadores de petróleo a nivel mundial, cerca de un tercio del ingreso del gobierno proviene de los ingresos de esta industria. El Índice de Desarrollo Humano para México es de 0.829, que lo sitúa en la posición 52 de 177 países estudiados⁸. Sin embargo, el 13.8% de la población vive en pobreza (utilizando la definición basada en pobreza alimentaria); y la pobreza basada en el ingreso asciende a más del 40%. El gobierno federal reconoce un reducido crecimiento económico, reflejado en la insuficiente creación de empleos formales y un incremento casi nulo de los salarios reales, que impide incrementar de forma sostenida los ingresos de las familias y que repercute en la persistencia e intensidad de la pobreza. La inequitativa distribución del ingreso tampoco mejoró en los últimos años, y persiste la desigualdad de acceso a oportunidades expresada a nivel regional entre estados y municipios⁹.

Índice sobre Desarrollo Humano para México 2005

Valor IDH	Esperanza de vida al nacer (años)	Alfabetismo adulto (% edades de 15 o más)	Índice combinado de inscripción nivel primario, secundario y terciario (%)	PIB per capita (PPP US\$)
1. Islandia (0.968)	1. Japón (82.3)	1. Georgia (100.0)	1. Australia (113.0)	1. Luxemburgo (60,228)
52. México (0.829)	43. México (75.6)	51. México (91.6)	75. México (75.6)	59. México (10,751)
177. Sierra Leona (0.336)	177. Zambia (40.5)	139. Burkina Faso (23.6)	172. Níger (22.7)	174. Malawi (667)

En las últimas décadas México ha logrado avances importantes para ampliar el acceso a educación, como un mayor acceso a educación primaria, la rápida expansión del primer nivel de la educación secundaria y el mayor acceso a oportunidades de aprendizaje permanentes. Sin embargo, el sistema educacional mexicano sigue enfrentando fuertes desafíos como el acceso poco igualitario, baja matrícula y poca calidad en los niveles secundario y terciario. Según el Censo 2005 (INEGI) el 91.6% de la población mayor de quince años es analfabeta; la Tasa de matrícula combinada de primaria, secundaria y universidad es de 75% y el promedio de escolaridad es de 7.6 años.

En los últimos 50 años se produjo en México un descenso muy importante de la mortalidad en todos los grupos de edad (Mortalidad general 4.9 muertes/1,000 habitantes y mortalidad infantil 15.2 muertes/1,000 nacimientos. 2008 Estadísticas Vitales INEGI 2008). Este descenso se ha acompañado de un cambio igualmente significativo en las principales causas de muerte y discapacidad. Hoy predominan como causas de daño a la salud las enfermedades no transmisibles y las lesiones. Esta transición está íntimamente

⁶ www.ririki.org.mx

⁷ Estimación a julio del 2008. Proyecciones de la Población de México 2005-2050. www.conapo.gob.mx/00cifras/5.htm

⁸ Estadísticas del Reporte Sobre Desarrollo Humano http://hdrstats.undp.org/countries/country_fact_sheets/cty_fs_MEX.html

⁹ En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012. Presidencia de la República. 2007.

asociada al envejecimiento de la población (la esperanza de vida para el 2008 es de 75.1 años, 72.7 en hombres y 77.5 en mujeres); y al reciente desarrollo de riesgos relacionados con estilos de vida poco saludables, dentro de los que destacan el tabaquismo, alcoholismo, la mala nutrición, el consumo de drogas, los accidentes y las prácticas sexuales de alto riesgo.

La población indígena está calculada en 8 millones de personas, los principales estados donde viven los indígenas son: Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Yucatán, Puebla, Hidalgo, Guerrero, Quintana Roo, San Luis Potosí, Michoacán y Campeche. La esperanza de vida al nacer para la población indígena se estima en 69.5 años (67.6 para los hombres y 71.5 para las mujeres), siendo más de cinco años menor que el promedio nacional. El índice de mortalidad infantil era casi el doble que el del resto de la población (32 muertes comparadas con 19.1 por 1.000 nacimientos vivos) y el número promedio de niños nacidos de mujeres indígenas fue de 3.8, comparado con el promedio nacional de 2.37¹⁰.

De acuerdo con su Constitución Política, México es una República representativa, democrática y federal, regida por tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Durante 66 años caracterizada por el unipartidismo, que se rompe en el año 2000 con la alternancia en la Presidencia. El ejecutivo actual, Felipe Calderón pertenece al conservador partido Acción Nacional¹¹ e inició su periodo en diciembre del 2006¹², después de unas cuestionadas elecciones. Además de los rezagos económicos y sociales, arriba señalados, actualmente enfrentan desafíos en torno a la seguridad pública, la corrupción y la migración.

Según la Encuesta Internacional sobre criminalidad y victimización 2004-2005, la tasa de victimización general en México es 3% superior a la del promedio de países participantes. México tuvo la tasa más alta de robos cometidos con violencia: en 63% de los casos los robos con violencia fueron cometidos con arma de fuego; finalmente en lo que toca a la corrupción Grecia y México tuvieron las tasas más altas de sobornos por parte de servidores públicos con tasas de 13.5% y 13.3% respectivamente¹³. En lo que toca a la corrupción, el 77% de las empresas que operan en México ha tenido cuando menos un fraude en el último año. De estos casos, el 46% fue cometido por personal de las propias empresas. En promedio las empresas destinan un 5% de sus ingresos anuales al pago de sobornos, y el nivel de gobierno donde más incidencia existe de este tipo de pagos extraoficiales es el municipal¹⁴.

México es un país multicultural y pluriétnico, en tanto que su población no sólo se caracteriza por su diversidad lingüística y sociocultural. Junto al vasto patrimonio arqueológico, histórico y artístico que refleja 30 siglos de creación continua, la diversidad cultural constituye la característica central de nuestro país, que tiene como columna vertebral a los pueblos y las comunidades indígenas, y se expresa en tradiciones, costumbres, creaciones de arte popular, y en muy variadas disciplinas artísticas tanto en la esfera urbana como rural.

3 Perfil y número de niños y niñas en el grupo meta

La clasificación que plantea Aldeas Infantiles SOS respecto a los niños y niñas sin cuidado parental y los que viven en riesgo de perderlo¹⁵, no fue considerada en su totalidad, debido a la falta de un sistema de información confiable sobre la infancia, que nos permita demostrar la situación que guardan las poblaciones discriminadas, por ejemplo, la relacionada con las poblaciones callejeras, la que ha quedado huérfana por motivos de algún desastre natural o la infancia que vive sola, lo que dificulta integrar un diagnóstico basado

¹⁰ INEGI Estadísticas Vitales. 2007.

¹¹ Las tres principales fuerza políticas son: Partido Acción Nacional. Partido Revolucionario Institucional y Partido de la Revolución Democrática.

¹² El periodo presidencial y el gobierno estatal tienen una duración de seis años y las municipales de tres.

¹³ El levantamiento abarcó 30 países y 33 ciudades capitales o principales. En conjunto se tienen datos de 38 países. Uno de los 30 países con una muestra de representatividad nacional es México. <http://www.icesi.org.mx>.

¹⁴ Encuesta de Fraude y Corrupción en México 2008. KPMG Cárdenas Dosal, S.C.

¹⁵ Infancia que ha perdido a uno o a los dos padres como resultado del VIH/SIDA, por conflictos, enfermedades y otras causas; infancia que vive en hogares jefeados por niños o niñas; infancia que ha sido separada de sus padres, usualmente en el contexto de un conflicto armado o de un desastre natural; infancia que vive en instituciones residenciales; infancia que ha sido ubicada en cuidado alternativo como resultado de una decisión administrativa; infancia que llega sin compañía a otro país en busca de asilo o inmigración o como víctima de tráfico; infancia abandonada sin atención la mayor parte del día o de la noche por diferentes razones; infancia que vive y trabaja lejos de su casa; infancia relacionada con fuerzas armadas; infancia que abandona su hogar, incluyendo fugitivos y niños y niñas en estado de callejización.

en datos sobre este tipo de población. As mismo, las situaciones de riesgo como la relacionada con las fuerzas armadas y el conflicto armado, no fueron consideradas en este punto, debido a que esta problemática no está documentada en este país. Por lo anterior, y dada las características que vive la infancia mexicana, es que se consideraron los rubros en donde existe información confiable, que permitió hacer un análisis y cruce de información para determinar algunas de las causas que le significan a la infancia perder el cuidado parental.

Actualmente la población infantil mexicana está constituida por 37 millones 697 mil 336 niños y niñas de cero a 17 años de edad. 19.185 son hombres y 18.512 mujeres. Las entidades con mayor número de niños y niñas son, México, Distrito Federal, Veracruz y Jalisco, mientras que en términos relativos, las entidades con los mayores porcentajes de niños y niñas son Chiapas (34.4%) y Guerrero (33.8%). Actualmente 7 de cada diez viven en áreas urbanas¹⁶, en las zonas metropolitanas, reside más de la mitad de la población infantil (51.5%); y en las cuatro zonas metropolitanas de mayor tamaño (Valle de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla-Tlaxcala) concentran en conjunto, casi la cuarta parte de los niños y niñas que residen en el país¹⁷. En México, en el 2005 se contabilizaron 1.3 millones de niños de 5 a 14 años hablantes de alguna lengua indígena¹⁸. En el 81.2% de los hogares con personas menores de 15 años, el jefe del hogar es hombre, mientras que en 18.8% la jefatura es asumida por una mujer. La mayor parte son hijos(as) del jefe de familia (82.6%), seguidos por los(as) nietos(as) (14.5%) y los(as) sobrinos(as) (1.4%)¹⁹.

El Comité de los Derechos del Niño de la ONU ha emitido al Estado mexicano recomendaciones relacionadas con la infancia privada de su medio familiar, entre las cuales señala la falta de información sobre el número de niños y niñas que han sido separados de sus padres y viven en instituciones de gobierno, del sector social y privado, así como de las condiciones en las que se encuentran y su situación legal, por lo que recomienda "...el Estado Parte refuerce las medidas vigentes para impedir la separación de los niños de sus familias y adopte medidas eficaces para evaluar el número y la situación de los niños que viven en instituciones, incluso en instituciones administradas por el sector privado... y apruebe un programa para reforzar y aumentar las oportunidades para que los niños tengan otro tipo de tutela."²⁰

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), estimaba, que el 2005 existían en México 1.6 millones de niños y niñas en orfandad. Sin embargo su cálculo se limita a considerar que en el país el 5 por ciento del total de población infantil es huérfana²¹, actualmente estaríamos hablando de 1.8 millones. Adicionalmente realizamos un ejercicio que arrojó que actualmente hay aproximadamente 412,456 niños y niñas sin cuidado parental (29,310 de ellos institucionalizados) y 5 millones 137 mil 233 en riesgo de perderlo.

Niños y niñas institucionalizados 2007 (Sistema Nacional DIF) ²² : 58% niñas; 23 por ciento pertenece al grupo de edad de 0 a 6 años y el 77 por ciento de 7 a 17 años.; y 1.1% tienen alguna discapacidad.	29,310
Niños y niñas que viven en hogares sin familiares ²³ .	188,487
Población callejera.	114,000
Estimación Víctimas Explotación Sexual Comercial Infantil ²⁴ .	80,000
Programa Acogimiento Familiar Aldeas Infantiles SOS México (<i>Anexo</i>): 51% niños; 21 por ciento pertenece al grupo de edad de 0 a 6 años y el 79 por ciento de 7 a 17 años.	659
Niños y niñas en pobreza patrimonial en las 20 zonas metropolitanas y ciudades más importantes (<i>Anexo. Infancia en Riesgo</i>).	5,137,233

¹⁶ Localidades de más de 2 mil 500 habitantes.

¹⁷ Estimación a julio del 2008. Proyecciones de la Población de México 2005-2050. www.conapo.gob.mx/00cifras/5.htm.

¹⁸ Las lenguas que más se hablan en México son: náhuatl, maya, lenguas mixtecas y lenguas zapotecas. Censo de Población y Vivienda 2005. INEGI.

¹⁹ Censo de Población y Vivienda 2005. INEGI.

²⁰ Examen de los informes presentados por los Estados Partes en virtud del artículo 44 de la Convención. Comité de los Derechos del Niño 42º período de sesiones, Junio 2006.

²¹ UNAIDS/UNICEF/USAID. Children on the Brink. The third edition (2002).

²² 703 instituciones, 72% no gubernamentales. Diagnóstico de las Adopción en México. Sistema Nacional DIF 2007.

²³ Definida como la infancia que vive sola o con adultos sin ningún tipo de parentesco familiar. INEGI. *XII Censo 2000*. Mexico.

²⁴ Informe del relator especial de la ONU, Juan Miguel Petit, sobre venta de niños, prostitución infantil y utilización de menores en la pornografía en México. Marzo 2008.

Factores de riesgo

Es necesario señalar que no es posible describir todos los elementos que influyen para que la infancia pierda su entorno familiar o se encuentre en riesgo, dado que existe poca información sistematizada al respecto, sin embargo es posible identificar algunas causas principales y hacer una aproximación para conocer los factores de riesgo que permitan orientar el diseño de acciones de intervención desde diversos sectores.

Principales causas de perder el cuidado parental

Mortalidad materna. Según CONAPO, la mortalidad por complicaciones asociada a la maternidad ocupa la tercera causa de muerte entre mujeres de 15 a 24 años de edad. En 12 entidades federativas se concentra el 75% del total de las defunciones maternas: Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Durango, Veracruz, Hidalgo, México, San Luis Potosí, Baja California, Distrito Federal y Querétaro²⁵. Es importante señalar que la disminución de la tasa de mortalidad materna en México, disminuye muy lentamente, situación que coloca a nuestro país como uno de los que no cumplirá las metas del milenio en ese rubro²⁶. En México fallecen mil 400 mujeres cada año por causas relacionadas con la maternidad, provocando que aproximadamente 4 mil niñas y niños queden en la orfandad. El 61 por ciento de las mujeres que fallecen por causas asociadas a la maternidad tiene entre 20 y 34 años²⁷.

Muerte accidental. Se estima que en México, cada 15 minutos muere una persona en un accidente. Anualmente alrededor de 35 mil mexicanos(as) mueren por eventos accidentales. Ocurren a los 37 años de edad en promedio, el 70% de las muertes por accidente ocurren en individuos del género masculino; y constituye la segunda causa de orfandad. Las entidades federativas que reportan el mayor número de incidentes son Veracruz, Estado de México, Tamaulipas, Puebla, Zacatecas, Tlaxcala y Baja California. Los accidentes vehiculares son responsables de cerca del 50 por ciento. Algunos estudios revelan que la mortalidad por accidentes viales ha aumentado significativamente en un período de 15 años: 450% en Tailandia, 250% en Venezuela y 600% en México²⁸.

Feminicidios. Entre 1999 y 2005, en tan sólo en una tercera parte del las entidades del país²⁹, más de seis mil mujeres fueron asesinadas³⁰. En ese periodo el incremento de homicidios contra mujeres fue del 270%. Según las estadísticas de defunciones del INEGI³¹, en el país son asesinadas un promedio de 1200 mujeres al año. Los estados que presentan las mayores tasas de homicidio son Nayarit, Oaxaca, México, Guerrero, Quintana Roo, Baja California, Chihuahua, Distrito Federal y Michoacán (*Anexo Homicidios Femeninos*).

Guerra contra el narcotráfico. En lo que va del presente periodo presidencial³², se han acumulado 4867 víctimas relacionadas con la estrategia de seguridad pública contra el narcotráfico. Los estados donde más muertes se han registrado son Chihuahua (682), Sinaloa (421), Baja California (136), Guerrero (122) y Durango (121)³³.

SIDA. México es un país que tiene una epidemia de SIDA relativamente estable, concentrada en grupos de población que mantienen prácticas de riesgo³⁴. La prevalencia de VIH en población adulta de 0.3%³⁵. Las

²⁵ Informe de Gobierno. Presidencia de la República. México, 1º de septiembre del 2005. Anexos estadísticos. Desarrollo humano y Social

²⁶ En el Informe de Avance 2005 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el gobierno mexicano reconoce que “los niveles de mortalidad materna deberían ser más bajos”. En 2005 la razón de mortalidad materna (muerte por 100 000 nacidos vivos) era de 63.4 mientras que la Meta del Milenio para el 2015 es de 22.3 (La Mortalidad Materna en México. SSA, Centro Nacional de Equidad y Género y Salud Reproductiva).

²⁷ Informe la Salud en México 2007. Secretaría de Salud.

²⁸ Programa de Acción: Accidentes. Primera Edición, 2002. Secretaría de Salud.

²⁹ Baja California, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Morelos, Oaxaca, Sonora y Veracruz.

³⁰ Violencia feminicida en la República Mexicana. Cámara de Diputados del H. congreso de la Unión. LIX Legislatura. Comisión Especial para conocer y dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Feminicidios en la república Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada. México. 2006.

³¹ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) con datos de la Secretaría de Salud (SSa).

³² 1 de diciembre de 2006, y el 4 de julio de 2008.

³³ www.contralinea.com.mx/archivo/2008/julio2/htm/narcotrafico-desestabilizacion-guerra-perdida.htm

www.us.terra.com/terramagazine/interna/0,,OI3001913-EI8860,00.html; www.eluniversal.com.mx/notas/520140.html.

³⁴ Hombres que tienen sexo con hombres, trabajadoras del sexo comercial y usuarios de drogas inyectables.

³⁵ Lo cual significa que tres de cada mil personas adultas podrían ser portadoras del VIH en nuestro país.

cifras muestran un acelerado incremento de la feminización: en dos décadas, la proporción ha pasado de 23 hombres por una mujer a tres hombres por una mujer. El mayor número de los 1853 casos nuevos del 2007 se presentaron en México, Jalisco, Chiapas, Veracruz y Oaxaca. El caso de los niños y niñas menores de quince años con VIH/SIDA, en el 2007 se registraron 45 casos³⁶, los que se suman a un acumulado de 2813 (1983-2007)³⁷. Se estima que al menos 40 mil niños en México son huérfanos a causa del VIH/sida³⁸, sin embargo el propio gobierno reconoce que no cuenta con suficiente información, en el Informe UNGASS del 2008, el gobierno ubica como un indicador con relevancia en el país pero para el cual no se contó con información del No. 12: Asistencia actual a la escuela entre huérfanos y no huérfanos de 10 a 14 años de edad³⁹.

Callejerización. Los más recientes estudios realizados en México para calcular la población infantil callejera, estiman que esta asciende a entre 94 mil y 114 mil, ubicados en las cien ciudades más importantes, entre las que destacan las zonas metropolitanas de la Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Tijuana y Ciudad Juárez⁴⁰. De acuerdo con el Segundo Reporte de las 100 ciudades, el principal factor de riesgo de abandono/expulsión del hogar para la callejerización es el maltrato en el hogar. Otro estudio realizado en la ciudad de México con niñas y jóvenes que viven en las calles, señala que un 27% de las niñas reportó maltrato como causa de abandono del hogar; el 32% abuso sexual; 15% abuso sexual y el maltrato; 13% y 3% adujo motivos económicos⁴¹. Finalmente una encuesta aplicada en el Distrito Federal en el 2006⁴² arroja que el 45% de los hombres y el 47.9% de las mujeres dijo vivir en la calle porque lo maltrataban en la casa. Es importante no olvidar que el abandono y expulsión del hogar son procesos graduales condicionados por factores estructurales, vinculados a la pobreza, la exclusión social, la falta de oportunidades y un sistema educativo inflexible, restringido y con calidad deficiente, entre otros, que se suman a estructuras familiares violentas, poco cohesionadas y con profundas deficiencias para generar entornos saludables, afectuosos y de contención y apoyo.

Desastres naturales. México ocupa el lugar 12 entre los países más propensos a ser afectados por desastres naturales. Los principales fenómenos naturales como sismos y huracanes ocurren en 30% de los casi dos millones de kilómetros del territorio nacional. Casi 70 millones de mexicanos habitan en zonas propensas a deslaves, ciclones y huracanes, sismos e inundaciones. Los afectados son los más pobres a quienes ha sido difícil reubicar. El Centro Nacional para la Prevención de Desastres señala que en México murieron casi 10 mil personas de 1986 a 2006 debido a fenómenos naturales⁴³. Cifra que se estima se duplicará hacia el 2010 debido a la actual creciente vulnerabilidad del país por el cambio climático⁴⁴.

Violencia y maltrato. En 1 de cada 3 hogares ha habido maltrato emocional, intimidación, abuso físico o sexual, lo que se traduce en que en el 2003 se registraron en toda la República 19 millones de incidentes de violencia en la familia⁴⁵. El ambiente de violencia en México tiene un impacto fuerte entre los niños y niñas, este escenario no podría explicarse sin que existiera un alto nivel de tolerancia para la violencia que se ejerce en contra de los niños y de las niñas en nuestro país. La imposición de castigos físicos o el maltrato verbal, por ejemplo siguen siendo prácticas cotidianas que gozan de niveles altos de aceptación. Durante los últimos casi 25 años murieron asesinados regularmente dos menores de 14 años de edad cada día en México⁴⁶. En la

³⁶ El 90 por ciento por transmisión perinatal.

³⁷ SS/Dirección General de Epidemiología. Registro Nacional de Casos de SIDA. Datos al 30 de junio de 2007.

³⁸ <http://www.jornada.unam.mx/2005/11/25/055n1soc.php>.

³⁹ De los 24 indicadores propuestos para el Seguimiento de la Declaración de Compromisos UNGASS/SIDA, 22 estaban recomendados para México, lo cual incluye a los indicadores para epidemias concentradas y aquellos que se solicitaba a todos los países, independientemente del tipo de epidemia que tuvieran. La disponibilidad de información sólo nos permitió contestar 20 de ellos, y 2 no fueron contestados, los relativo a huérfanos y la sobrevivencia de personas en terapia ARV. Informe UNGASS. México 2008, CENDIDA/SSA: Febrero 2008.

⁴⁰ UNICEF, DIF, PNUFID. Estudio de niñas, niños y adolescentes.... Op. Cit..

⁴¹ Pierre, SM Las niñas olvidadas de la ciudad de México.(1996) Un primer acercamiento a su problemática. Programa: Derechos de la Mujer y la Niña. Fondo de las Naciones Unidas para la infancia. UNICEF.

⁴² Echeverría C. y Tavera, S Matlapa. Redes de atención para la infancia en situación de calle. Instituto Nacional de Desarrollo Social. México, 2007.

⁴³ Atlas de riesgos de México. Cenapred y la Comisión Económica para América Latina. 2007.

⁴⁴ Mientras de 1990 al 1999 el país sufrió 75 desastres naturales de gran envergadura, tan sólo en el periodo de 2000 a 2004, hubo 65 siniestros.

⁴⁵ Encuesta Nacional Sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), 2003.

⁴⁶ Informe Nacional sobre Violencia y Salud. Secretaría de Salud. México, DF: SSA; 2006.

consulta infantil del 2000 en la que participaron 4 millones de niños y niñas entre 6 y 17 años, el 28% de los niños y niñas de 6 a 9 años dijeron que son tratados con violencia en su familia⁴⁷.

Principales causas de riesgo de perder el cuidado parental

Migración. De acuerdo con información de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México (EMIF), entre 300 y 400 mil mexicanas intentan cruzar cada año la frontera con Estados Unidos, lo que representa entre el 30 y 40 por ciento del total de la migración anual. Alrededor de 3.6 millones de mexicanas viven en Estados Unidos de manera indocumentada. De las mujeres trabajadoras migrantes alrededor del cuarenta por ciento son jefas de hogar de origen urbano⁴⁸. Algunos de los hijos(as) de estas mujeres emprenden la aventura de la reunificación familiar⁴⁹. Antes de 2003 se contabilizaba un promedio de 7 mil niños y niñas repatriados en su intento de cruzar la frontera hacia Estados Unidos, para el 2007 el número ascendía a 35 mil 546 infantes, que habían cruzado la frontera solos. El 94% de entre 12 y 17 años; 5% de 6 a 11 años; y 1% de 0 a 5. Los puntos de origen son: Michoacán, Estado de México, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Oaxaca, Puebla y Sinaloa⁵⁰.

Exclusión Social. Diversos estudios⁵¹ apuntan a los procesos de ruptura de redes sociales y familiares, producto de los impactos de la exclusión en los ámbitos económico, político, social y cultural. La mayor parte de los fenómenos relacionados con la exclusión social están identificados: desigualdad extrema y la creciente urbanización, que conducen a la falta de acceso al ejercicio de derechos. Paralelo al crecimiento de las ciudades están apareciendo situaciones y problemáticas que se consideran como factores de riesgo en la conservación de una comunidad de crianza adecuada para los niños y niñas de las ciudades. En 27 grandes metrópolis, en donde habitan alrededor de cinco millones de niños y niñas en potencial riesgo de perder su cuidado parental, debido a la marginación y la exclusión social⁵².

Separación forzada. En el 2001 se contabilizaban 7 500 mujeres privadas de su libertad y el 86% son madres. Están en 446 centros penitenciarios de los cuales 11 son exclusivos para mujeres y 220 cuentan sólo con anexos para esta población. Estas 6591 mujeres tenían en promedio 3 hijos(as) menores de edad, por lo tanto existen aproximadamente 19 773 hijos e hijas de mujeres reclusas. Aproximadamente 40% eran madres solas, que antes de su ingreso a prisión, se hacían cargo de la manutención de sus hijos(as)⁵³. En algunos centros penitenciarios, los niños y las niñas pueden permanecer junto con sus madres hasta que cumplan 4 u 8 años de edad, pero en promedio, están con ellas hasta los 6; una vez que llegan a esta edad, son entregados a sus familiares o trasladados al sistema estatal para el Desarrollo Integral de la Familia, para su custodia.

Maternidad adolescente. 37 de cada 100 mujeres se embarazaron por primera vez a los 14 años de edad⁵⁴, no sorprende entonces que el 11% de las adolescentes mexicanas de entre 15 y 17 años ya han sido madres⁵⁵. Estudios cualitativos⁵⁶, destacan una incidencia importante de adopciones y de abandono por parte de madres adolescentes.

⁴⁷ Elecciones Infantiles. IFE/UNAM. 2000.

⁴⁸ Giorguli S., Gaspara S y Leite P. Saucedo. La migración mexicana y el mercado de trabajo estadounidense. Tendencias, perspectivas y oportunidades. CONAPO 2007.

⁴⁹ Cuando la madre está del otro lado y se le cierran las posibilidades de regresar surge la idea “mándamelo como sea, como sea...”

⁵⁰ Estadísticas Migratorias, Instituto Nacional de Migración. http://www.inami.gob.mx/index.php?page/Estadisticas_Migratorias.

⁵¹ Saraví, G. 2004. “Segregación urbana y espacio público: los jóvenes en enclaves de pobreza estructural”, en Revista de la CEPAL, (83): 33-48. y Wacquant, L. 2001. *Parias Urbanos. Marginalidad en la Ciudad a Comienzos del Milenio*. Buenos Aires: Manantial.

⁵² Mayor información de la delimitación de estas ciudades en el apartado de Recomendaciones de este documento.

⁵³ Chiwo, M. y Ramírez L. Cautiverio, desarraigo y estigmas de las mujeres reclusas en Guanajuato. Centro de Investigación Humanístico de Guanajuato. México. 2003.

⁵⁴ Encuesta Nacional de Juventud 2005. INJUVE 2007.

⁵⁵ Estimaciones del CONAPO 2006.

⁵⁶ Brooks-Gunn, J. & Chase-Lansdale, P. L. (1995). Adolescent parenthood. In M. H. Bornstein, (Ed.), *Handbook of Parenting*. Vol.3. New Jersey: LEA. Coley, R. L. & Chase-Lansdale, P. L. (1998). Adolescent pregnancy and parenthood: Recent evidence and future directions. *American Psychologist*, 53, 152-166. Vecciolla, F. J. & Maza, P. Z. (1989). *Pregnant and parenting adolescents*. Washington, D. C.: Welfare League of America. Vivona, J. (2000). Parental attachment styles of late adolescents. Qualities of attachment relationships and consequences for adjustment. *Journal of Counseling Psychology*, 47, 316-329.

4 Descripción de las violaciones de derechos en el grupo meta

Áreas generales	Principales violaciones a los derechos de las niñas y niños	Riesgos y problemas específicos enfrentados por las niñas y niños	Causas de las violaciones de derechos
<p>No discriminación</p> <p>(Art. 2)</p> <p>Ningún niño debe ser perjudicado de modo alguno por motivos de raza, credo, color, género, idioma, casta, situación al nacer o por tipo de impedimento físico.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Trato desigual y estigmatizante a la infancia callejera e institucionalizada. - Se omiten a esta población del sistema educativo, de salud, de espacios de recreación, cultura y participación. - La discriminación tutelar⁵⁷ es una constante en las instituciones gubernamentales y no gubernamentales. - La infancia discriminada es reconocida como objeto de atención, sin capacidad de escucha o participación. - En los procesos de adopción se presentan todo tipo de discriminación: por discapacidad, defectos físicos, rasgos indígenas o simplemente por ser mayores de tres años. 	<ul style="list-style-type: none"> - Son señalados en los diferentes espacios sociales; además de ser, agredidos y maltratados por su condición. - Sin posibilidad de expresar sus opiniones. - Dificultades para acceder a servicios que limitan su desarrollo y el ejercicio de todos sus derechos. - Segregación en las instituciones a la infancia que tienen algún tipo de discapacidad. - Ser considerados incapaces para ejercer sus derechos. - La discriminación tutelar sustenta la intervención en el estado de minoridad e incapacidad⁵⁸. 	<ul style="list-style-type: none"> - No se considera a la infancia como sujetos de derechos, y no son prioridad para la política del estado. - Se les considera objeto de propiedad que pueden mover y trasladar sin tomar en cuenta sus opiniones sobre los asuntos que les afecta. - Poca voluntad política para atender a la población infantil excluida. - Intervenciones que se sustentan en la discriminación tutelar; prácticas que parten de la tutoría de derechos y definen los derechos que se deben tener. - Jurídica y socialmente se les denomina menores e incapaces, esto permite la tutoría de derechos.
<p>Supervivencia y Desarrollo</p> <p>(Artículos 5, 6, 7, 8, 9, 18, 23, 24, 26, 27, 28, 29 y 31)</p> <p>Tener niveles de vida adecuados y acceso a servicios básicos que posibiliten un desarrollo integral de la salud, además de contar con todos aquellos aspectos que garanticen el desarrollo</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Las representaciones sociales que predominan son las que ubican a la infancia como objeto de protección, como propiedad privada, como valor futuro, como víctimas o victimarios. - No se les considera ciudadanos con capacidad de participar y afectar su entorno de manera positiva. - Casi un tercio de los nacimientos no son registrados. - La infancia sin cuidado parental, esta privada de un entorno y redes comunitarias que proporcionen la protección, provisión y desarrollo necesarios. - Inexistencia de un organismo especializado que garantice que los niños y niñas que carecen de una familia vivan en condiciones de desarrollo óptimas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Limitado goce para el ejercicio de los derechos, al carecer de una identidad que abre la puerta para el ejercicio de otros derechos. - Negación de servicios básicos como salud, educación, recreación, deporte cultura, entre otros. - Vivir en el abandono y orfandad parcial o total. - Rechazo de la sociedad por su condición de calle o de orfandad. - Sin redes comunitarias que apoyen su desarrollo y proceso formativo de los niños y niñas. - Violencia emocional, física y sexual de las figuras sustitutas, 	<ul style="list-style-type: none"> - Procesos burocráticos en las instancias que tienen la responsabilidad de atender a la infancia en abandono. - Carencia de planes de acción para asegurar el registro de nacimientos y brindar los documentos necesarios. - Las políticas públicas son limitadas para la participación, el acceso a recursos y a oportunidades para el desarrollo de los niños y niñas sin cuidado parental o en riesgo. - Nula atención y estudio de las causas que provocan la separación de los niños, de las niñas y sus familias.

⁵⁷ Ver entrevista a Martín Pérez.

⁵⁸ Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal 2008. Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.

<p>armónico e integral como seres humanos tanto en su aspecto físico, intelectual y psíquico.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Espacios familiares con prácticas de maltrato, violencia, abandono y descuido. - La violencia sistemática y la criminalización que vive la infancia y juventud. - Políticas y programas desarrollados por el estado que agudizan aun más el sentido de riesgo, y criminalización entre los jóvenes y la comunidad. - Poco acceso a los servicios básicos de salud, educación, asistencia y recreación. - Falta de oportunidades para que los niños y las niñas se reúnan, jueguen e interactúen en entornos centrados en ellos y seguros. 	<p>o de los padres y/o familiares con los que conviven.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Maltrato, violencia en el entorno familiar y ausencia de los padres. - Dificultades para fortalecer o tener vínculos sólidos con sus pares y adultos. - La violencia expresada en formas de explotación, abandono, segregación, aislamiento y discriminación. - La violencia institucional ejercida por el propio estado. - Analfabetismo y deserción escolar. - Deficiencia en los servicios de educación, salud, y recreación. - Presencia de enfermedades y derivadas la mala alimentación como deficiencias físicas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de políticas públicas dirigidas a fortalecer la familia y redes comunitarias. - La pobreza, el desempleo, la migración externa e interna, y la descomposición del tejido social. - Normalización del maltrato y de la violencia como un estilo de crianza. - Ausencia de redes de apoyo familiar y comunidades de crianza en políticas públicas. - Carencia de programas que coadyuven al proceso de reinserción social. - Ausencia de política pública para combatir el fenómeno de la violencia, maltrato y abandono que sufre la población infantil. - Distribución desigual de la riqueza. - Visión parcial, solo se consideran sujetos de protección. - Escasas políticas y leyes que aseguren la igualdad de acceso a los servicios básicos y de recreación.
<p>Protección</p> <p>Derechos que protegen a los niños y niñas de cualquier modalidad de abuso, abandono y explotación. (Art. 9, 20, 21, 25, 32, 19, 34, y 36)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Escasa atención integral basada en el enfoque de los derechos en las instituciones que trabajan con niños y niñas sin cuidado parental. - La institucionalización es considerada como la primera y única opción para atender a los niños y niñas sin el cuidado parental o en riesgo. - Infancia reconocida como objeto de atención o de protección. - Deficiente capacidad de las organizaciones de promover el desarrollo de capacidades y habilidades en la infancia. - Deficientes mecanismos para fortalecer los vínculos afectivos de la infancia que vive en instituciones para con su familia. - Infancia que ha sido abusada por adultos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Espacios con servicios aislados que los priva de establecer redes sociales. - Uso de mecanismos jurídicos inapropiados para la adopción. - Vivir en instituciones sin el derecho de ver a sus familiares. - Esquemas asistencialistas que no permiten el desarrollo de capacidades y habilidades para desarrollar una vida independiente. - Reintegración familiar inadecuada dónde puede estar en riesgo. - Son violentados discriminados, abusados y explotados sexualmente. - Son víctimas de delitos, y son empleados para vender o transportar drogas. - Repetir patrones de conducta de los adultos. - Ser madres y padres adolescentes. - Son usados por las redes de 	<ul style="list-style-type: none"> - Carencia de información de los niños y las niñas sin cuidado parental cuántos son, dónde están, cuántos atienden las instituciones públicas y privadas. - Incapacidad del Estado para tener un registro de los niños y las niñas que están bajo su tutela y definir su situación jurídica. - Burocratismo e ineficiencia para determinar la situación jurídica de los niños y las niñas sin cuidado parental, que se encuentran en instituciones. - Inexistencia de un organismo especializado para brindar resguardo a los niños y las niñas en los procesos jurídicos. - Falta de capacidad para vigilar los procesos y garantizar el cumplimiento de los derechos en las instituciones. - Ausencia de programas de bienestar social que atienden a niños y niñas sin cuidado parental. - Prevalece la visión asistencialista

		crimen organizado para atraer a más niños y niñas para la explotación sexual y laboral.	de provisión. - Ausencia de estrategias para recuperar sus espacios y redes sociales. - Inexistencia de mecanismos de vigilancia para garantizar que en las instituciones no se presenten situaciones de acoso y abuso. - Carecen de un ambiente de seguridad y de protección. - Falta de comprensión de las problemáticas de los niños y niñas.
Participación (Art. 12, 13, 14 y 15) Derechos que permiten a los niños y adolescentes adoptar un papel activo en sus comunidades	- No son considerados como ciudadanos con capacidad de decisión, ni como sujetos de derecho para opinar y participar en la toma de decisiones que les conciernen. - No son escuchadas y en caso de serlo, no son tomados en cuenta. - Tendencia a enfocar la participación infantil como ejercicios de educación cívica y reproducir esquemas de participación adulto céntrica. - Poco acceso a la información, al derecho a la libertad de asociación y al derecho a formular opiniones libres.	- No ser tomados en cuenta por los adultos. - No tener la posibilidad de organizarse. - Escasos recursos para que los niños y las niñas tengan accesos a la información acorde a su nivel de desarrollo. - Carencia de información sobre sus derechos y desconocimiento de las instancias encargadas de garantizarlos. - Estrategias de intervención que no consideran sus opiniones.	- La visión adultocéntrica que prevalece en la sociedad e instituciones. - La participación infantil es utilizada políticamente por las instancias de gobierno. - No existe disposición ni el interés de los adultos para escuchar las opiniones de los niños y las niñas. - No son vistos como ciudadanos. - Exclusión de la agenda pública e inexistencia de foros y estructuras que faciliten la participación.

5 Responsabilidades de los garantes de los derechos de los niños y las niñas, y sus principales estrategias

En la Convención de los Derechos del Niño, en su artículo cuarto señala que el estado adoptará todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la Convención, además de adoptar todas las medidas necesarias y hasta el máximo de los recursos de que se dispongan en lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales. Para el gobierno de México, esta consideración es obligación, ya que de acuerdo al artículo 133 constitucional, las leyes o los tratados son Ley Suprema de toda la Nación⁵⁹. A continuación se expone un breve análisis de la situación legal y política relacionada con el entorno familiar y otro tipo de tutela que rige a México.

Garante	Principales responsabilidades de los garantes	Apremios y obstáculos que ellos encaran para cumplir sus responsabilidades
Gobierno Nacional	- Implementar en la legislación nacional, lo establecido en la CDN, así como diseñar, ejecutar y evaluar las políticas públicas basadas en el enfoque de derechos. - Incorporar las recomendaciones que el Comité de los Derechos del Niño de la ONU ha realizado a México, en lo que se refiere a niños y	- Ejecución insuficiente de los compromisos y observaciones que el Comité de los Derechos de los Niños ha emitido a México - Existe un déficit de las capacidades jurídicas del estado, así como la ineficiencia de recursos humanos y financieros para las instancias de gobierno que atienden a esta población.

⁵⁹ La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) emitió una tesis que fue confirmada el 13 de febrero de 2007, en la que se establece que tanto las leyes secundarias como las estatales, incluidas las del Distrito Federal, deben adecuarse al derecho internacional de los derechos humanos.

	<p>niñas privados de su medio familiar y adopción (<i>Anexo</i>).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Garantizar las condiciones básicas de la familia políticas universales para el empleo, vivienda y servicios generales. - Asegurar al máximo posible, la supervivencia y el desarrollo de la infancia ejecutando medidas que permita a todo niño y niña nacer y vivir saludablemente. - Asegurar seguridad social y la educación de calidad a los niños y las niñas en instituciones asistenciales, huérfanos, callejeros, niños y niñas trabajadores, y por su condición de pobreza, orfandad o violencia intrafamiliar. - Establecer un sistema civil integral de registro plenamente accesible y asequible a todos los padres y familias, incluyendo los de las áreas rurales y distantes. - Promover mecanismos de articulación y de fortalecimiento legal entre el gobierno federal y local y de apoyos a las familias que eviten que los niños y las niñas lleguen a la institucionalización. 	<ul style="list-style-type: none"> - Las estructuras públicas son limitativas para los procesos de reintegración de los niños y las niñas a los entornos familiares, sea vía adopción o vía custodia. - Prevalece la concepción de ver a los niños y las niñas como objetos de protección, sin capacidad de participar y tomar decisión en los asuntos que les afecten. - Ausencia de un organismo a cargo de la infancia abandonada o en riesgo, huérfanos o expósitos, en tanto un juez les designa un tutor. - En la práctica, no se cuenta con información sistematizada y actualizada que permita contabilizar los casos de niños y niñas abandonados. - No se cuenta con cifras actualizadas sobre el total de niños y niñas que están en los albergues a nivel nacional, en general se desconocen las causas de ingreso a los albergues, instituciones, etc. - La institucionalización se considera como la única opción para atención de la infancia y no se mira a ésta como opción de último recurso.
<p><i>Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (Anexo)</i></p>	<p>Capítulo Séptimo. Del Derecho a vivir en Familia⁶⁰, los artículos 23 al 27, que en lo general, establecen que el Estado deberá: Asegurar que no se juzguen como exposición ni estado de abandono, los casos de padres y madres la extrema pobreza o la necesidad de ganarse el sustento lejos de su lugar de residencia; Establecer programas de apoyo a las familias para que esa falta de recursos no sea causa de separación; Establecer normas y mecanismos necesarios a fin de que la infancia privada de su entorno familiar, se procure su reencuentro con ella; Si un niño se ve privado de su familia, tendrá derecho a recibir la protección del Estado, al procurarles una familia sustituta y mientras se encuentre bajo la tutela de éste, se les brinden los cuidados especiales que requieran por su situación de desamparo familiar.</p>	<p>Estos principios no se ven reflejados en las leyes estatales, los reglamentos, los códigos y las leyes locales aplicables. Tampoco hay armonización con las normas nacionales de competencia.</p>
<p><i>Ley de Asistencia Social (Anexo)</i></p>	<p>Vigente a partir del 2 de septiembre del 2004. Establece por asistencia social el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan el</p>	<p>En la ley no se definen parámetros mínimos sobre los cuales se pueda identificar quienes pueden ser candidatos para internación, esta situación deja abierta la posibilidad de que niñas</p>

⁶⁰ Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2000. *Artículo 7.* Corresponde a las autoridades o instancias federales, del Distrito Federal, estatales y municipales en el ámbito de sus atribuciones, la de asegurar a niñas, niños y adolescentes la protección y el ejercicio de sus derechos y la toma de medidas necesarias para su bienestar tomando en cuenta los derechos y deberes de sus madres, padres, y demás ascendientes, tutores y custodios, u otras personas que sean responsables de los mismos. De igual manera y sin perjuicio de lo anterior, es deber y obligación de la comunidad a la que pertenecen y, en general de todos los integrantes de la sociedad, el respeto y el auxilio en el ejercicio de sus derechos.

	desarrollo integral del individuo. La asistencia social comprende acciones de promoción, previsión, prevención, protección y rehabilitación. Se considera a niños, niñas y adolescentes que se encuentren en situación de riesgo o afectados por abandono, ausencia o irresponsabilidad de progenitores en el cumplimiento y garantía de sus derechos.	y niños puedan ser considerados sujetos de internamiento y separados de su familia en una institución asistencial, ya sea pública o privada, simplemente por su condición de pobreza. Cabe señalar, que esta ley no contempla con firmeza los principios y normas de la CDN, por lo que se deja abierta la puerta a prácticas asistencialistas e incluso violatorias de los derechos de la infancia, al no definirse mecanismos apropiados de supervisión.
<i>Norma Oficial Mexicana para la Prestación de Servicios de Asistencia Social (NOM-167-SSA1-1997) (Anexo)</i>	Esta NOM es previa a la CDN, lo que limita el reconocimiento de los derechos de la infancia, por lo que su carácter es meramente asistencial. Limita su acción en velar por las condiciones físicas y materiales que deben prevalecer en las instituciones.	La NOM no se ha modificado para que se armonice con la CDN, lo que muestra una visión asistencialista y sin enfoque de respeto a los derechos de la infancia. Deja de lado los procedimientos y procesos al interior de las instituciones que garantizarían una atención de calidad y no contempla mecanismos de evaluación y supervisión.
<i>Reformas a las leyes de tutela en el código civil⁶¹</i>	La reforma se enmarca en el proyecto “Hijos e hijas de la ciudad” y faculta al DIF-D.F. para asumir de manera inmediata la tutela de las y los niños y jóvenes que se encuentran en las calles. Establece la obligación del DIF-D.F. de canalizar o internar a dichos jóvenes en centros previamente autorizados para tal fin. El DIF-D.F. y la Consejería Jurídica desarrollaron los “lineamientos de operación y seguimiento para el cuidado y atención de los menores en situación de desamparo.	La reforma deja abierta la posibilidad de que la autoridad separe - aun cuando fuese de manera temporal-, y sin mediación de una orden judicial, a determinados niños o niñas menores de 14 años, de sus familias, pues podrían ser calificados en situación de desamparo. Vulnera el artículo noveno de la CDN, que establece que ningún niño o niña puede ser separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando exista una determinación judicial. Además viola el Artículo 23 de la Ley de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
<i>Sistema de Desarrollo Integral de la Familia DIF</i>	Coordina el Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada. Asegurar seguridad social a los niños y las niñas discriminados por su condición de pobreza, orfandad o violencia intrafamiliar. Supervisar que los diferentes esquemas y espacios institucionalizados, cuenten con la protección y desarrollo en el marco de los derechos.	El enfoque del DIF es meramente asistencial, y en materia de derechos de la infancia se limita difundirlos a través de diversos materiales de divulgación. Su ubicación dentro de la estructura burocrática, no le permite coordinar a las Secretarías (ministerios) que tendrían que generar políticas públicas y destinar recursos para esta población: Salud, Educación y Desarrollo Social.
<i>Procuradurías de la defensa del menor y la familia.</i>	De acuerdo con lo establecido en la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, sobre la procuración de la defensa y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, el estado deberá: Representar legalmente los intereses de niñas, niños y adolescentes ante las autoridades judiciales o administrativas, sin contravenir las disposiciones	Las procuradurías dependen, del presupuesto del DIF, mismo que es insuficiente para operar con autonomía. Al depender de una instancia de carácter asistencial, carecen de autonomía y poder para defender los derechos de la infancia, aun y cuando se presenten casos en donde las propias autoridades cometen los abusos.

⁶¹ Publicada en el Diario Oficial del Distrito Federal el día 6 de enero de 2008. Para mayor información consultar Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal. Capítulo Grupos de población: Poblaciones Callejeras. México. www.cdhdhdf.org.mx/index.php?id=informesdiagnostico.

	legales aplicables; y Conciliar en casos de conflicto en el núcleo familiar cuando se vulneren los derechos y garantías de niñas, niños y adolescentes.	
<i>Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia</i> ⁶² .	Se crea el COIA como parte del Programa de Acción a favor de la Infancia (PAFI 2002-2010), como una comisión intersecretarial de carácter permanente, que tendrá por objeto coordinar y definir las políticas, estrategias y acciones que garanticen el desarrollo pleno e integral de niñas, niños y adolescentes.	Carece de marco jurídico propio y es excluyente al no reconocer en su funcionamiento a las organizaciones de la Sociedad Civil. Actualmente es una instancia prácticamente obsoleta, que no ha dado seguimiento a lo establecido en sus funciones.
Gobierno Local <i>Sistemas Estatales y Municipales DIF</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Armonizar e implementar el marco jurídico conforme a lo establecido en la CDN. - Diseñar, ejecutar y evaluar políticas públicas basadas en diagnósticos que permitan identificar el estado que guarda los derechos de la infancia que se encuentra en estado de abandono o en riesgo de serlo. - Garantizar los derechos de protección para niños y niñas que están ausentes o ajenos del cuidado familiar. - Supervisar los espacios de internamiento para garantizar que se cumplan con los derechos de la infancia. - Ejecutar programas orientados al fortalecimiento del entorno familiar y comunitario, y crear oportunidades de generación de ingresos para las familias. - Asegurar que los niños y niñas tengan la oportunidad de expresar sus puntos de vista, sobre todas las políticas públicas que les afecten y que estas sean tomadas en cuenta, y establecer foros participativos para facilitarlos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se instrumentan programas aislados sin fundamentos, basándose en medidas asistenciales y burocráticas que no dan cuenta de la realidad en la que viven los niños y las niñas. - Poco trabajo interinstitucional articulado e inexistencia del trabajo multidisciplinario. - Poca capacidad de ejecución de programas y políticas específicas a la población en riesgo de perder el cuidado de sus padres. - Las estructuras públicas son limitativas en reintegrar a los entornos familiares, sea vía adopción o vía custodia al familiar consanguíneo más cercano. - No se recuperan las experiencias e iniciativas que aportan elementos que favorecen el ejercicio de los derechos y que pueden ser replicadas. - No hay un órgano especializado que se encargue realmente de garantizar los derechos de la infancia. - Se cuenta con pocos registros de niños y niñas que están en tutela del Estado, se minimiza la gravedad de la problemática. - Confusión en códigos sobre el ejercicio de la patria potestad y la tutela, esto provoca incertidumbre jurídica. - Carencia de un sistema para la identificación eficiente de los niños y niñas sin cuidado parental.
Sociedad Civil	<ul style="list-style-type: none"> - Coadyuvar en la redacción, planificación y aplicación de políticas, leyes y programas sobre los derechos de la infancia, en particular, la que se encuentra en entornos distintos a sus familias y los que se encuentran en riesgo de perderlos. 	<ul style="list-style-type: none"> - El enfoque asistencialista y los modelos caritativos están muy arraigados en las intervenciones y programas. - No se tiene acceso o la participación en los procesos de evaluación o en el diseño de las

⁶² En el 2001 se crea el Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia como un organismo intersecretarial de carácter permanente, con el objetivo de coordinar y definir las políticas, estrategias y acciones para garantizar el desarrollo pleno e integral de niñas, niños y adolescentes. Se conformó por la Secretaría de Salud, Secretaría de Educación Pública, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Este Consejo carece de un marco jurídico para la definición de políticas públicas y no consideró la participación de las organizaciones de la sociedad civil, en este sentido el Comité de los Derechos del Niño, recomienda tomar las medidas pertinentes a fin de el Consejo “tenga un mayor papel en la formulación de las políticas públicas a fin de cumplir las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño de una forma integral... y que la sociedad civil esté representada entre los miembros del Consejo”.

	<ul style="list-style-type: none"> - Ser corresponsable con las instancias de gobierno federal y local. - Vigilar el cumplimiento de los Derechos de la Infancia por parte del Estado, y en su caso, denunciar casos de abuso al interior de las instituciones. - Generar propuestas de políticas públicas con un enfoque en derechos humanos que permitan evitar los riesgos que conlleva el que un niño o niñas se encuentre en indefensión jurídica ó abandono. - Promover que la infancia tenga oportunidad de ser escuchada en los procesos que le afectan: procesos judiciales, audiencias de custodia y decisiones referentes a su salud, educación y de pasar al cuidado del estado. - Promover las comunidades de crianza que apoyen el desarrollo, la protección y participación de los niños; configurarse en su totalidad como familia sustituta. 	<p>políticas públicas.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Poco fortalecimiento de las organizaciones para cubrir integralmente los derechos. - Enfoque adulto céntrico. - Escasa profesionalización. - Normalización de prácticas discriminatorias hacia la población infantil institucionalizada. - Pérdida del concepto “comunidades de crianza” así como de las redes de solidaridad informal en el apoyo del cuidado de los niños y las niñas en ausencia de los padres. - Poca participación y acciones de la sociedad, por la creencia latente de que el Estado es el único responsable de brindar todos los elementos para el desarrollo de los niños y las niñas sin cuidado parental.
<p>Familia <i>Biológica y extendida</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Proveer de los cuidados y atención de los niños y las niñas para su desarrollo, protección; así como ofrecer un ambiente seguro y estable. - Asegurar el respeto a los derechos de los niños y las niñas a la libertad de expresión, asociación y organización, reconociendo la responsabilidad en la crianza y protección de la infancia. - Proteger, cuidar y salvaguardar la seguridad de los niños y las niñas. - Garantizar la seguridad de los niños y las niñas, a través del vínculo de la familia o de la red familiar de apoyo para garantiza su protección. 	<ul style="list-style-type: none"> -Débil fortalecimiento de las capacidades en las familias y en las comunidades para la crianza, educación y garantía de derechos de niños y niñas. - En el espacio familiar se mantiene el abuso, la violencia, el maltrato y la impunidad del adulto que decide sobre niños y niñas. - Pérdida de las redes de solidaridad informal en el apoyo del cuidado de los niños y las niñas en ausencia de los padres. - La concepción de la infancia los ubica como objetos y no como sujetos de derechos. - Normalización de los problemas familiares que generan la expulsión de los niños y niñas de su ámbito familiar y comunitario.
<p>Organizaciones Gubernamentales Internacionales <i>UNICEF</i> <i>OIT</i></p>	<p>UNICEF en México, cuenta con un Programa de Cooperación⁶³ en el cual, no se plantean acciones específicas para la infancia en estado de abandono o en riesgo de perder sus entornos familiares.</p> <p>OIT-IPEC. Operó en México hasta abril del 2006. Generó lo protocolos de atención a victimas de Explotación Sexual Comercial Infantil.</p>	<p>Las instancias internacionales no están considerando el trabajo con la población meta: niños y niñas sin cuidado parental o en riesgo de perderlo. Limitando la generación de conocimiento, el acompañamiento para la incidencia en política pública y los procesos de exigibilidad de los derechos para esta población infantil.</p>

Principales estrategias de los garantes de derechos estatales relacionados con la protección y cuidado de los niños y niñas.

El siguiente apartado, da cuenta de los programas de atención a la infancia sin cuidado parental y en riesgo de perderlo que el Estado y las instituciones responsables implementan. Sin embargo no existe información detallada respecto de la implementación de dichos programas, así como los resultados tanto cualitativos

⁶³ Ver *Programa de Cooperación 2008-2012*. Consulta en www.unicef.org/mexico/spanish/unicefenmexico_6874.htm.

como cuantitativos derivados de una evaluación con enfoque de derechos humanos. Lo anterior limita que Aldeas Infantiles SOS México tenga la información suficiente, para decidir y definir la posibilidad de una sinergia o articulación de acciones con instancias del gobierno, que coadyuven a garantizar los derechos de la infancia sin cuidado parental y en riesgo de perderlo.

El Consejo del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada es la responsable en gran parte de las principales políticas de asistencia social de los niños, niñas y adolescentes que se encuentren en situación de riesgo.⁶⁴ Establece que debe de coordinar y evaluar los programas y servicios de asistencia social, promover la coordinación entre las instituciones de asistencia social e impulsar la participación de la comunidad en esta materia⁶⁵.

La instancia encargada de coordinar el Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada, es el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familiar DIF, que tiene una serie de programas que operan a nivel nacional, estatal y municipal con el apoyo de instituciones de asistencia privada, entre ellos se encuentran: la familia de acogida, apoyando a niños y niñas en estado de abandono y padres que por su situación no pueden tener hijos a través de las adopciones; difusión de los derechos de la infancia; protección a la infancia callejera, migrantes y en situación de desamparo o abandono o que su situación familiar les lleva a trabajar; combate a la explotación sexual comercial infantil; apoyo y orientación a las madres adolescentes; y prevención y atención a víctimas de violencia familiar.

El DIF es la entidad encargada de realizar acciones dirigidas a la infancia, sin embargo su actuación ha sido limitante e ineficaz para establecer estrategias que promuevan el respeto y cumplimiento de los Derechos de la Infancia. El DIF nacional se coordina con los DIF Estatales y Municipales y en los últimos dos años se han instrumentado diferentes programas dirigidos a la infancia que vive en condiciones de discriminación. A continuación se describen los programas de atención a la infancia sin cuidado parental y en riesgo de perderla, que de acuerdo con la información proporcionada por el DIF, se encuentran operando⁶⁶:

Programa de Atención Integral a Niñas, Niños y Adolescentes en Desamparo. Su propósito es garantizar la protección y el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes que se encuentran en riesgo, abandono o sujetos de maltrato. Por medio de este Programa se promueven acciones orientadas a la reintegración familiar, social y adopciones. La estrategia de operación consiste en brindar atención integral a los niños y niñas. Se lleva a cabo a través de Los Centros Nacionales Modelo de Atención, Investigación y Capacitación Casa Hogar, para niñas y varones de seis a 18 años de edad.

Programa Atención a niñas, niños y adolescentes fronterizos. Tiene el propósito de prevenir y atender las necesidades y problemáticas de los niños, niñas y adolescentes migrantes y repatriados que viajan solos; así como promover acciones coordinadas de protección y contención familiar y comunitaria.

Programa Trabajo infantil urbano marginal. Por medio de este se pretende desalentar y prevenir el trabajo infantil no formal a través de la promoción de redes comunitarias y el fortalecimiento de las capacidades familiares e individuales.

Programa De la Calle a la Vida. Su propósito es la atención integral, a la problemática de las niñas, niños y jóvenes callejeros (as) en las principales zonas metropolitanas del país.

Los programas citados anteriormente, no cuentan con una estructura basada en los derechos humanos, y entre éstos no tienen una articulación dentro de un programa integral más amplio, lo que se reduce en acciones aisladas y sin articulación y dificulta conocer los resultados cualitativos y cuantitativos. En este sentido, el

⁶⁴ “Niños y niñas en Abandono, ausencia o irresponsabilidad de progenitores en el cumplimiento y garantía de sus derechos; Ser víctimas de cualquier tipo de explotación; Vivir en la calle; Ser víctimas del tráfico de personas, la explotación sexual comercial infantil; Trabajar en condiciones que afecten su desarrollo e integridad física y mental; Infractores y víctimas del delito; Ser hijos de padres que padezcan enfermedades terminales o en condiciones de extrema pobreza; Ser migrantes y repatriados, y Ser víctimas de conflictos armados y de persecución étnica o religiosa”. Ley de Asistencia Social. México. 2004.

⁶⁵ Está representada por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familiar, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Educación Pública, los Sistemas Estatales y municipales para el Desarrollo Integral de la Familia y las instituciones privadas de asistencia social constituidas legalmente, entre otras.

⁶⁶ Para mayores informes de los programas desarrollados por el DIF, visitar <http://dif.sip.gob.mx/infanciaadolescencia>.

DIF como instancia responsable de atender a la infancia sin cuidado parental, le da mayor énfasis a los procesos de adopción, siendo el propio gobierno quien reconoce, al contrario de la tendencia internacional, la institucionalización de los niños y las niñas que carecen del respaldo familiar como la mejor alternativa y en ocasiones, la única para atender este desamparo. Sin embargo, debido a un vacío legal, hasta antes de 2004, fecha en que se expide la Ley de Asistencia Social, no todos los Sistemas DIF contaban con atribuciones para supervisar y dar seguimiento a las adopciones, es decir, en la mayoría de los estados las instituciones privadas y públicas no estaban obligadas a informar sobre las adopciones de carácter nacional al DIF. Agrega que a pesar de lo anterior el proceso de adopción padece fallas e inconsistencias: la heterogeneidad en los modelos de adopción, los vacíos y la incertidumbre jurídica, la discrecionalidad, la ausencia de cuerpos colegiados para la toma de decisiones, los tiempos prolongados del proceso y la ausencia de información, entre otros⁶⁷.

Paradójicamente en lo que respecta a la adopción, el Comité hace énfasis en que la adopción sea la medida de último recurso, y recomienda al estado buscar todas las alternativas posibles para que el niño o la niña mantengan relaciones con su familia extensa y comunitaria. En caso de presentarse la adopción, esta deberá de ser compatibles con la CDN y con el Convenio de La Haya sobre la Protección de los Niños y la Cooperación en materia de Adopción Internacional⁶⁸, además de establecer los mecanismos suficientes para el monitoreo de las adopciones, incorporando la opinión de la infancia en la toma de decisiones, y asegurando el interés superior de la misma.

En México, lo referente al entorno familiar y otro tipo de tutela, sigue presentado casos graves de violación a los derechos de la infancia, ya que las legislaciones y normas administrativas de instancias de internamiento no contemplan en ningún sentido lo estipulado por la CDN, así se puede demostrar por ejemplo, en el caso de las “Villas de las Niñas” una casa hogar ubicada en el estado de México, en la cual se presentaron una serie de padecimientos en varios cientos de niñas internadas en la casa hogar, así como una serie de irregularidades en la forma de operar y atender a la infancia de escasos recursos, que lo único que muestra es la carencia de mecanismos eficientes de supervisión desde un enfoque de derechos⁶⁹.

Es importante destacar que las estrategias implementadas por el estado mexicano para atender a la infancia sin cuidado parental o en riesgo de perderlo, son muy incipientes y en la mayoría de los casos da cuenta de un asistencialismo, sin reconocer el ejercicio de los derechos de la infancia como eje rector del diseño, ejecución y evaluación de programas de atención.

En ese sentido, es importante señalar que de acuerdo al artículo 20 de la Convención de los Derechos del niño, las implicaciones en materia de política pública y legislación⁷⁰ que requiere la infancia sin cuidado parental, deberán estar orientadas en lo siguiente:

1. Los niños y las niñas 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.
2. Los Estados Partes garantizarán, de conformidad con sus leyes nacionales, otros tipos de cuidado para esos niños y niñas.

En lo particular, para el caso de Aldeas Infantiles SOS México, es necesario revisar el proceso de incorporación de los niños y niñas a los modelos de residencia, dando mayor prioridad a las características personales de los niños y niñas para definir el tipo incorporación familiar (familia extensa, redes

⁶⁷ Cifras del DIF señalan que del año 2001 al 2005, se concluyeron 3,727 adopciones nacionales y 456 internacionales, siendo España, Francia y Canadá los países en donde más adoptan a niños y niñas mexicanos. Del 100% de niños y niñas susceptibles de adopción, el 90% se encuentra dentro de los Sistemas Estatales del DIF, el 5% dentro de los Sistemas Municipales del DIF y el 5% restante bajo la custodia de instituciones privadas. En 2006 se concretaron mil 922 adopciones. En 2007 a nivel nacional, el DIF tenía en su custodia 11 mil 075 menores en situación de desamparo, pero sólo 517 reunían las condiciones para ser adoptados. Diagnóstico... Op. Cit.

⁶⁸ De 1993, México lo ratificó en 1994.

⁶⁹ Para mayor información ver caso de “Villas de las Niñas” RDIM (2007). Pronunciamiento El caso "Villa de las Niñas" desde un enfoque basado en los derechos de la infancia. Consulta en Internet www.derechosinfancia.org.mx/derecho_serio/boletin_villasmaria2007.html.

⁷⁰ Las implicaciones en política pública y su armonización legislativa, se puede consultar más a detalle en http://www.derechosinfancia.org.mx/Derechos/cumplanconvencion_20.htm.

comunitarias, adopción, etc.), con respecto a los procesos administrativo-legales, a fin de que los niños y niñas interactúen en ambientes afectivos y establezcan o fortalezcan las redes sociales que apoyen su desarrollo.

Iniciativas de cooperación entre los garantes del estado y las ONGs relacionadas con la protección y cuidado de los niños y niñas.

De los 703 centros de atención para niños y niñas privados de cuidado parental o en riesgo de perderlo, el 72 por ciento son organismos no gubernamentales. Las ONGs en este caso establecen con los DIF estatales y municipales acuerdos de cooperación para la protección y el cuidado de los niños y las niñas. Las entidades con mayor número de ONG trabajando con esta población son Baja California (68), Distrito Federal (61); Jalisco (60), Chihuahua (49) y México (42). En contraparte la menor oferta esta en Tlaxcala (2), Baja California Sur (2) y Durango y Zacatecas (4). (*Anexo*)

Entre el 2003 y el 2006 se operó el Modelo “Centros de Promoción para la Infancia” o “Matlapa, lugar de redes”, una propuesta de articulación intersectorial donde participaron ocho organizaciones no gubernamentales con el gobierno federal e instituciones académicas, con el fin de trabajar con la población callejera y en riesgo. Creándose una red donde confluyeron las ONGs y los actores gubernamentales, las primeras aportaron sus conocimientos; y el financiamiento y la asesoría fue aportada por el gobierno. Las acciones se centraron en la ciudad de México en donde se abrieron 10 centros. Sin embargo este modelo quedó como una iniciativa sexenal, ya que no contaba con recursos presupuestales que permitiera su continuidad; no fue producto de una demanda concreta ya sea de la población callejera o de las organizaciones. El modelo presentó una propuesta interesante de articulación de las instancias de gobierno y de las organizaciones pero no logró consolidarse.

Además de Matlapa existen dos experiencias donde se articulan la iniciativa privada y las organizaciones de la sociedad civil. El programa “Quórum con los niños y niñas de la calle” en la ciudad de México y en este participan cuatro ONGs que articulan sus esfuerzos con el fin de mejorar la calidad de vida de la poblaciones infantiles callejera, trabajadora y en riesgo y las empresas del sector privado a través de la Fundación Quiera otorga el financiamiento. Y la Red Estatal en Guanajuato, constituida por 40 Organizaciones de la Sociedad Civil, Autoridades Municipales y Estatales de Celaya, Irapuato, León y San Miguel de Allende, con el propósito de compartir sus experiencias y capacidades, para contribuir a mejorar la calidad de los servicios que ofrecen a la población infantil y adolescente de alta vulnerabilidad social.

Adicionalmente existen redes de organizaciones sociales, que si bien no implementan políticas para la protección y cuidado, trabajan alrededor de la incidencia en política pública en la materia. La más importante es la Red por los Derechos de la Infancia en México, fundada en el 2001. La Red es una coalición de 70 organizaciones de la sociedad civil mexicana que desarrollan programas a favor de niñas, niños y adolescentes mexicanos en situaciones de vulnerabilidad y que operan en quince estados de la República Mexicana. Trabaja en la promoción de la adecuación de la Convención de los Derechos del Niño en los marcos legales mexicanos; en el diseño y seguimiento de políticas públicas relacionadas con la infancia; en la promoción de espacios y experiencias de participación infantil y en la difusión y capacitación sobre los derechos de la niñez. Aldeas Infantiles SOS México, se incorporó recientemente a esta coalición.

6 Recomendaciones

6.1 Servicios adicionales que se requiere para que los niños crezcan en un ambiente familiar afectivo.

Si bien es cierto que en México, existen una cantidad considerable de casas de cuidado y albergues para la infancia, tanto del sector público como del privado, son muy pocas las organizaciones que refieren el enfoque de derechos humanos en su operación, que permita incidir tanto en la vida cotidiana de los propios niños y niñas, como en lo relacionado a la comunidad y por ende que permita posicionar temas en las diversas agendas de políticas públicas y en mecanismos jurídicos. El proceso que ha iniciado Aldeas Infantiles SOS México en su incorporación del enfoque de derechos, la ubica en la vanguardia a nivel nacional, ya que la mayoría de las organizaciones que trabajan con niñas y niños sin cuidado parental en México permanecen con una visión asistencialista y de necesidades.

A pesar de lo anterior la incorporación del enfoque de derechos en la organización es aún incipiente. De manera particular se requiere de mayor sensibilización sobre la concepción e implicaciones que tiene la participación infantil, en los espacios en los que el niño y la niña se desarrollan, como el espacio familiar y la escuela. Es importante diseñar y definir mecanismos institucionales que propicien que los niños y niñas opinen, propongan soluciones, planeen y tomen decisiones sobre sus propias condiciones de vida, por lo cual necesitan aprender a escuchar a los niños (palabras, sentimientos y expresiones) y construir nuevas relaciones en el entorno familiar.

Para romper con representaciones sociales que niegan a niños, niñas y adolescentes su condición de sujetos plenos de derechos, y promover acciones desde un enfoque de derechos, es necesario diseñar procesos de formación e institucionalización que consideren al menos los siguientes niveles:

- **Forma de pensamiento:** significa modificar las representaciones sociales que se tienen sobre la infancia, y reconocer formas de relación para con la infancia, que permita construir un proceso dialógico y tratar a la infancia como grupo social con capacidad y goce de derechos humanos. Lo relevante de este proceso es documentar y reconocer las representaciones sociales que predominan al interior de Aldeas Infantiles SOS México, y modificar las necesarias (como las adulto céntricos, androcéntricos, las que los ubican como valor de futuro, como propiedad privada o como víctimas-victimarios) para que el trato para con la infancia sea desde un enfoque respetuoso a sus derechos humanos.
- **Reconocimiento de la participación y organización infantil:** significa que niños, niñas y adolescentes tengan la capacidad de participar y organizarse en torno a la toma de decisiones, en los diversos niveles, desde lo relacionado con la escuela, con la comunidad, con las organizaciones de la sociedad civil y con las acciones del estado, lo que en la práctica significaría que la infancia tuviera oportunidad de incidir en los programas (instituciones) y políticas públicas (estado) que son dirigidos a ellos. Para Aldeas Infantiles SOS México, significaría generar espacios de organización infantil para la toma de decisiones, lo cual detonaría proceso de formación para todos los integrantes de la organización, que permita reconocer a la participación y organización infantil, como principio estructural. Cabe destacar, que sin la incorporación de estos procesos, o dejarlo solo en un nivel de discurso, la organización no estaría avanzando en la incorporación del enfoque de derechos.

En síntesis se recomienda que Aldeas Infantiles SOS México, desarrolle:

- Un programa de fortalecimiento institucional permanente que incorpore los siguientes elementos:
 - Representaciones sociales de la infancia:
 - Formas de mirar y tratar a la infancia /Diagnóstico institucional.
 - Representaciones que niegan a niños y niñas su condición de sujetos de derecho (adulto centrismo, androcentrismo, valor de futuro, propiedad privada, víctima-victimario).
 - Representaciones que reconocen a niños y niña como actores sociales (no discriminación, interés superior de la infancia, participación infantil, supervivencia y desarrollo).
 - Nuevas formas de reconocer a la infancia (infancia con derechos, como grupo social, como actor social, como personas, y como presente).
 - Derechos de la Infancia: marco internacional, regional y nacional.
 - Principios rectores de la CDN: Participación y organización infantil.
 - Legislación y políticas públicas.
 - Defensoría de los derechos de la infancia.
 - La Programación con enfoque de derechos de la infancia: elemento para el diseño, ejecución y evaluación de programas.
- Incorporación de indicadores con enfoque de derechos para el monitoreo y evaluación sistemática de los programas al interior de la organización.
- Incorporación de espacios de organización infantil.
 - Formación de grupo de niños y niñas.
 - Conformación de un espacio periódico con los niños y niñas.

- Definición de mecanismos para la toma de decisiones por parte de niños y niñas, dentro de los hogares y con el involucramiento de madres y tías.

En otro orden de ideas se recomienda considerar servicios adicionales que podría fortalecer las acciones desarrolladas por Aldeas Infantiles SOS México se pueden enunciar en lo siguiente:

- Programas de prevención: desarrollar una propuesta integral comunitaria que incluya servicios de información y capacitación para la prevención de enfermedades de transmisión sexual (en particular el VIH- sida), maltrato y violencia familiar, así como prever situaciones de canalización y atención psicológica.
- Programas de educación para la paz: desarrollar propuestas metodológicas que prevengan la violencia en espacios comunitarios, a través de la resolución de conflictos de manera no violenta.

Específicamente en el Programa de Acogimiento Familiar es necesario definir y operar una estrategia que garantice la estabilidad y permanencia de las madres y tías, con el fin de disminuir el ritmo de rotación. Además del marco de derechos, se requiere de un proceso de formación permanente que incorpore entre otros: Roles de las madres y tías en la educación y formación de los niños y las niñas; Autoestima y crecimiento personal; Estrategias de comunicación y resolución no violenta de conflictos; Conductas de riesgo: violencia, sexualidad y adicciones.

Asimismo es importante que en el seguimiento se identifiquen los factores de riesgo que pueden provocar situaciones de maltrato o violencia, a fin de proteger a los niños y niñas, y establecer los mecanismos y medidas necesarias ha aplicar ante este tipo de situaciones.

Es de suma importancia buscar estrategias de capacitación diferentes a las tradicionales (cursos, conferencias, seminarios etc.) y que sean más adecuadas a la dinámica operativa de Aldeas Infantiles SOS México. En este sentido se sugiere la adecuación de metodologías de trabajo colaborativo como los Círculos de Aprendizaje (Margaret Riel)⁷¹. Los círculos de aprendizaje representan una modalidad de trabajo por la que cual se aborda el tratamiento de un cuerpo de contenidos desde las distintas perspectivas y donde el análisis de la práctica es central. La Fundación Merced en México ha aplicado esta metodología en el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, con éxito.

Finalmente es necesario construir un espacio para la contención emocional del personal operativo con el fin de disminuir el desgaste emocional de madres, tías y colaboradores de apoyo; y además coadyuve a la permanencia de este personal y contribuya a mejorar las relaciones con los niños y niñas.

6.2 Proporcione recomendaciones sobre las acciones que puede desarrollar Aldeas Infantiles en el país definiendo regiones prioritarias, tipo y alcances de los programas que deben de ser desarrollados y o re alineados

Como se señaló en este documento, en México se esta presentando una tendencia de facilitar los mecanismos de adopción por parte del Estado. Si bien, en lo general esto contraviene el espíritu de la CDN y lo planteado por el Comité de los Derechos del Niño de la ONU, los cuales establecen que la adopción es una medida de último recurso y de emergencia en el caso de que un niño o niña se encuentre en riesgo inminente. En este contexto lo que interesa es el impacto que los escenarios la adopción como medida de primer recurso, en Aldeas Infantiles SOS México. Consideramos que un efecto a mediano plazo será la disminución de población infantil a incorporar en el Programa de Acogimiento Familiar. De ahí que nuestras recomendaciones se enfoquen a acciones dirigidas a la población en riesgo de perder el cuidado parental, como la que hasta ahora ha venido atendiendo el Programa de Fortalecimiento Familiar. Ya que el trabajo realizado por Aldeas Infantiles SOS México en este campo es aún muy incipiente, empezando por la poca cobertura que hasta ahora tiene el programa. Consideramos que el Programa de Fortalecimiento Familiar es en el que debe descansar la ampliación de cobertura y de acciones.

⁷¹ Riel, M (1993). Global Education through Learning Circles. Traducción disponible en http://www.gobiernodecanarias.org/educacion/udg/pro/Redveda/profesor/formac/tutoria1/modulo02/circulos/cir_intr.html.

Actualmente está ampliamente documentado que la precarias condiciones en las que habitan los pobres urbanos, disminuye su capacidad para ofrecer cuidados óptimos a los(as) niños(as) y es común que se les deje sin vigilancia adulta. Adicionalmente la exclusión social y la marginación, son causantes de problemáticas que derivan en ruptura de las unidades familiares. México es un país, que camina, como la mayoría de las naciones del mundo, a la concentración poblacional urbana. La pobreza urbana, impacta de manera severa los factores de protección comunitaria, de las áreas rurales. Los niños y las niñas urbanas enfrentan la ruptura de sus vínculos familiares, sin redes sociales y/o comunidades de apoyo. De ahí la importancia de un Programa de Fortalecimiento Familiar que sea sensible a esta situación y que expanda su actuación a las principales ciudades del país. Para definir las regiones prioritarias de atención, se seleccionaron las ciudades y zonas metropolitanas de más de 500 mil habitantes, que suman actualmente 27, de las cuales cinco son ciudades y el resto Zonas Metropolitanas. Aplicando⁷² una fórmula en donde se calculó el total de población en pobreza patrimonial y aplicando el promedio nacional de proporción de población infantil (0 a 17 años) en áreas urbanas en nuestro país, se estima que 5 millones 137 mil 233 niños y niñas son el potencial de atención en programas de fortalecimiento familiar.

		Población Total	% Población con Pobreza Patrimonial	Población Pobreza Patrimonial	30% Población Infantil
Grandes metrópolis	Zona Metropolitana del Valle de México 23 Ciudades del Estado de México y 16 Delegaciones del DF	17,168,574	40.49	6,951,556	2,085,467
	Zona Metropolitana de Guadalajara (seis ciudades de Jalisco)	4,060,531	34.37	1,395,605	418,681
	Zona Metropolitana de Monterrey (nueve ciudades del estado de Nuevo León)	3,159,722	26.49	837,010	251,103
	Zona Metropolitana de Puebla (seis ciudades del estado de Puebla)	1,943,719	38.88	755,718	226,715
	Zona Metropolitana de Toluca (tres ciudades del estado de México)	1,918,949	38.8	744,552	223,366
	Zona Metropolitana de Tijuana (dos ciudades de Baja California)	1,484,005	7.18	252,281	75,684
Grandes ciudades	Juárez	1,313,338	33.39	438,524	131,557
	Zona Metropolitana León (dos ciudades Guanajuato)	1,425,210	40.82	581,771	174,531
	Zona Metropolitana La Laguna (1 ciudad estado de Coahuila y dos de Durango)	1,011,183	52.86	534,511	160,353
Ciudades medias	Zona Metropolitana de San Luis Potosí (dos ciudades)	957,753	35.43	339,332	101,800
	Zona Metropolitana de Mérida (dos ciudades de Yucatán)	834,414	37.91	316,326	94,898
	Zona Metropolitana de Cuernavaca (cinco ciudades de Morelos)	751,411	35.41	266,075	79,822
	Zona Metropolitana de Querétaro (tres ciudades)	918,100	26.06	239,257	71,777
	Zona Metropolitana de Aguascalientes (dos ciudades)	805,666	48.79	393,084	117,925
	Zona Metropolitana de Tampico (tres ciudades de Tamaulipas)	659,597	37.14	244,974	73,492
	Zona Metropolitana de Chihuahua (dos ciudades)	765,003	24.6	188,191	56,457
	Zona Metropolitana de Acapulco de Juárez (dos ciudades de Guerrero)	786,830	61.75	485,868	145,760
	Zona Metropolitana de Saltillo (tres ciudades de Coahuila)	725,259	35.55	257,830	77,349
	Zona Metropolitana de Villahermosa (dos estados de Tabasco)	644,629	43.1	277,835	83,351
	Zona Metropolitana de Veracruz (dos ciudades del estado de Veracruz)	190,084	30.37	57,729	17,319
Ciudades medias	Mexicali ,Baja California	855,962	10.3	88,164	26,449
	Culiacán, Sinaloa	793,730	39	309,555	92,866
	Zona Metropolitana de Morelia (dos ciudades)	735,624	31.37	230,765	69,230
	Hermosillo, Sonora	701,838	31.1	218,272	65,481
	Zona Metropolitana Cancún, Quintana Roo (dos ciudades)	586,288	29.99	175,828	52,748
	Zona Metropolitana de Tuxtla Gutiérrez, (dos ciudades de Chiapas)	576,872	43.82	252,785	75,836
Durango, Durango	526,659	55.2	290,716	87,215	

⁷² Cuadro 1 Elaboración propia con datos de CONAPO (Estimaciones: índice y grado de marginación) y CONEVAL (Estimaciones: indicadores, índice y grado de rezago social).

Según CONAPO y SEDESOL, las ciudades que comprenden las zonas metropolitanas antes señaladas son las siguientes:

- ☒ Zona Metropolitana del Valle de México. 23 Ciudades del Estado de México (Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán, Chalco, Chicoloapan, Chimalhuacán, Cuatitlán Izcalli, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapaluca, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl Nicolás Romero, La Paz, Tecámac, Teoloyucan, Tepoztlán, Texcoco, Tlanepantla, Tultitlán, Tultepec, Valle de Chalco Solidaridad y Zumpango) y 16 Delegaciones del Distrito Federal (Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tlalpan, Tlahuac, Venustiano Carranza y Xochimilco);
- ☒ Zona Metropolitana de Monterrey. Nueve ciudades del estado de Nuevo León (Apodaca, García, General Escobedo, Guadalupe, Juárez, Monterrey, San Pedro Garza García, San Nicolás de los Garza y Santa Catarina);
- ☒ Zona Metropolitana de Puebla (San Andrés Cholula, Coronango, Cuautlancingo, Amozoc, San Pedro Cholula y Puebla);
- ☒ Zona Metropolitana de Toluca (Metepec, Lerma y Toluca);
- ☒ Zona Metropolitana de Tijuana (Playas Rosarito y Tijuana);
- ☒ Zona Metropolitana León (Silao y León);
- ☒ Zona Metropolitana La Laguna (Torreón en Coahuila y Gómez Palacio y Lerdo de Durango);
- ☒ Zona Metropolitana de San Luis Potosí (Soledad de Graciano y San Luis Potosí);
- ☒ Zona Metropolitana de Mérida (Progreso y Mérida);
- ☒ Zona Metropolitana de Cuernavaca (Jiutepec, Temixco, Emiliano Zapata, Xochitepec y Cuernavaca);
- ☒ Zona Metropolitana de Querétaro (San Juan del Río, Tequisquiapan y Querétaro);
- ☒ Zona Metropolitana de Aguascalientes (Jesús María, San Francisco de los Romo y Aguascalientes);
- ☒ Zona Metropolitana de Tampico (Tampico, Ciudad Madero y Altamira);
- ☒ Zona Metropolitana de Chihuahua (Aldama y Chihuahua);
- ☒ Zona Metropolitana de Acapulco de Juárez (Coyuca y Acapulco);
- ☒ Zona Metropolitana de Saltillo (Ramos Arizpe, Saltillo y Arteaga);
- ☒ Zona Metropolitana de Villahermosa (Nacajuca y Villahermosa);
- ☒ Zona Metropolitana de Veracruz (Boca del Río y Veracruz)
- ☒ Zona Metropolitana de Morelia (Tarímbaro y Morelia)
- ☒ Zona Metropolitana de Cancún (Playa del Carmen y Cancún)
- ☒ Zona Metropolitana de Tuxtla Gutiérrez (Chiapa de Corzo y Tuxtla Gutiérrez)

Es importante considerar que este escenario de crecimiento, está planteado de manera estratégica, es decir, que en el momento de tomar decisiones operativas se requieren análisis locales que permitan determinar en donde es pertinente desarrollar los servicios. Recordemos que en todas las ciudades mexicanas están marcadas por grandes contrastes y por lo tanto la información macro, es útil a nivel estratégico, pero insuficiente para tomar decisiones de instrumentación concreta. La mejor vía, es el análisis por Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEBs), que son las agrupaciones de manzanas que utiliza el INEGI para recabar información censal. Ya que nos permite visualizar los grados de marginación en áreas pequeñas. Después de concluir el nivel de planeación estratégica, para las definiciones operativas se tendrán que consultar este tipo de estudios de análisis micro⁷³.

Por ejemplo si decide que una de las zonas de ampliación del programa sería la ZM de Monterrey, tenemos que de las 1,030 AGEBS urbanas de Monterrey ubicadas en 1,666 colonias, en 102 AGEBS que pertenecen a 230 colonias el grado de marginación es muy alto. Los habitantes que pertenecen al grado de marginación más alto se encuentran principalmente en la zona periférica, como son diversas colonias de Santa Catarina en la salida hacia a Saltillo, barrios en Escobedo adjunto al periférico, así como colonias en Apodaca, Guadalupe y Juárez de reciente creación. También se observa que gran parte de los AGEBS con el grado de marginación más alto se ubican en las faldas de algún cerro, situación que ocurre sobretodo en el municipio

⁷³ Existen estudios para todas las zonas metropolitanas, por ejemplo: Rodríguez, H. Coord (2004). Los barrios pobres en 31 ciudades mexicanas: estudios de antropología social. Las dimensiones de la pobreza urbana en México: un balance al comenzar el siglo XXI. Sedesol y Centro de Investigaciones Superiores en Antropología Social. Venegas, A y Castañeda, P. (2006) Mapa de la pobreza urbana en la Zona Metropolitana de Guadalajara y definición de las zonas marginadas. Carta Económica Regional. Jusidman, C y Almada H. (2008). La realidad social de Ciudad Juárez. Incide Social.

de Monterrey en las colonias adyacentes al Topo Chico, la Loma Larga, Sierra Ventana así como San Ángel y La Estanzuela en el Cerro de la Silla⁷⁴.

Comunidades de crianza

En la parte instrumental se recomienda que retomando las Directrices de Naciones Unidas “Sobre el uso apropiado y condiciones de cuidado alternativo de los niños y las niñas” (2004) y la resolución de los derechos del niño que la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) adoptó en el 2007. Aldeas Infantiles SOS México, profundice en el desarrollo de estrategias alternativas que favorezcan las soluciones familiares y comunitarias. En este sentido, cobra especial relevancia las comunidades de crianza, redes sociales, acogimiento comunitario, familia extensa, que se definen como una alternativa social que ofrece un ambiente familiar para la infancia que por diversas razones, no pueden ser atendidos adecuadamente en sus hogares y la adopción es vista como la medida de último recurso, tal y como lo establece la Convención de los Derechos del Niño en sus artículos 9, 20, 21.

Por lo cual se recomienda que se desarrollen acciones en el contexto del Programa de Fortalecimiento Familiar que favorezcan vínculos y/o generen programas con las redes sociales y familias extensas; es decir “comunidades de crianza” que son redes sociales ubicadas en el espacio comunitario y vecinal en donde vive el niño. Una comunidad es un sistema dinámico de actores sociales que interactúan en torno a intereses comunes, diversos y ampliamente definidos por parámetros culturales y modos de satisfacción de sus necesidades construidos en base a la experiencia individual y colectiva de quienes conforman esa comunidad en un momento histórico determinado, esta característica otorga a la persona un sentido de pertenencia y corresponsabilidad⁷⁵.

Además dentro de los espacios comunitarios, se pueden promover las “redes familiares de crianza”; integradas por familias interesadas en apoyar a la infancia sin el cuidado parental o que se encuentra en riesgo de perderlo, estas redes provean los cuidados y asistencia a los niños y las niñas; y a los padres y a las madres los servicios para que se puedan reunir nuevamente respetando el principio de interés superior de la infancia.

Las “comunidades de crianza” como entorno protector y de desarrollo para la infancia es un modelo relativamente nuevo, en el que se reconoce e incorporan elementos como las redes sociales y la resiliencia del niño y la niña, y que de acuerdo a la teoría sistémica en los procesos de abordaje familiar, se puede inferir que resiliencia es la capacidad que tiene un sistema para resistir cambios producidos por el entorno, para persistir a través del cambio, para absorber el cambio cualitativo y mantener la integridad estructural a lo largo del proceso del desarrollo.

Un eje fundamental en el abordaje es el enfoque resiliente. Los niños resilientes son aquellos que se enfrentan bien [cope well] a pesar de los estresores ambientales a los que se ven sometidos en los años más formativos de su vida. En este sentido, los lazos de relación afectiva que tiene un niño o niña con sus redes familiares extensas, comunitarias, significan un factor protector para su desarrollo social, cognitivo, emocional que favorecen los factores resilientes en los niños y las niñas que viven en condiciones de riesgo.

Es así, que los factores protectores se definen como las condiciones o los entornos capaces de favorecer el desarrollo de individuos o grupos y, en muchos casos, de reducir los efectos de circunstancias desfavorables. Así, la familia extendida y comunitaria parece tener un efecto protector para con los niños y niñas que se encuentran en riesgo familiar.

Las comunidades de crianza, entonces se convierten en los espacios para potenciar condiciones familiares y comunitarias que permitan a los niños y niñas encontrar espacios de libertad, de creatividad, de seguridad afectiva, favoreciendo la construcción de su resiliencia frente a situaciones adversas.

⁷⁴ Montes, V y Ortega, E. (2003) Ubicación de la Marginación en el Área Metropolitana de Monterrey. Memorias Congreso de Investigación y Extensión XXXIII. Monterrey, México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM).

⁷⁵ UNICEF (2006). Redes de Servicios Especializados de protección Integral para la niñez y sus familias. Guía para Operadores No. 1, diciembre 2006, Quito, Ecuador

Las experiencias que retoman este tipo de modelos de crianza, son aun muy incipientes, por lo que no se cuentan con experiencias sistematizadas que permitan evidenciar los efectos positivos en torno a su desarrollo, en lo particular con la infancia sin cuidado parental y la que se encuentra en riesgo de perderlo.

Se recomienda entonces, que Aldeas Infantiles SOS México incorpore a su programa de fortalecimiento familiar:

- Diagnóstico comunitario y de redes sociales que permita identificar los factores de protección y los niveles de riesgo en los que se encuentra niños y niñas, que permita contar con elementos para una adecuada intervención social.
- Análisis y propuesta de elementos para la construcción de modelos de comunidades de crianza, desde la particularidad de los espacios en los que pretende incidir.
- Diseño e implementación de un programa participativo y resiliente con niños, niñas jóvenes, familias y red social, que permita construir factores de protección en los niveles de seguridad, riesgo social y apoyo comunitario.
- Diseño, ejecución y evaluación de un programa de fortalecimiento con enfoque de derechos para las familias extensas y redes sociales en torno a modelos de crianza, construcción de factores protectores y reducción de riesgos sociales.
- Diseño e implementación de indicadores para medir la reducción del riesgo e identificar el comportamiento de factores protectores al interior de las redes sociales y comunidades de crianza.
- Sistematizar el modelo comunitario de crianza y redes sociales.

Adicionalmente a las recomendaciones ya realizadas en lo que toca a este programa, consideramos necesario que las Aldeas se abran a programas para lo que pueden ser denominadas acciones de acogimiento temporal en emergencias. La prestación del cuidado apropiado en situaciones de emergencia es una preocupación en un país que, como ya se señaló en el diagnóstico, es vulnerable al impacto de los fenómenos naturales. Las Aldeas que pueden desarrollar el programa de acogimiento temporal de emergencia (“acogimiento de respiro”) son por su ubicación geográfica, las de Chipas, Campeche y Puebla. Por su parte en las Aldeas de Morelia y Tijuana, dada la vocación migratoria de ambas entidades y en la Ciudad de México, por la concentración de casos de VIH/Sida, es factible desarrollar acciones dirigidas a los niños y niñas, huérfanos/as o afectados de alguna manera a causa de esta pandemia, por ejemplo con padres afectados en etapas de recaída, durante o después de un tratamiento médico o en etapa terminal.

Finalmente es necesario considerar que el trabajo de Aldeas Infantiles SOS México, como la única organización de trabajo con niños y niñas sin cuidado parental con cobertura regional (una cuarta parte de las entidades federativas) en México y con una generación de experiencia acumulada a lo largo más de 35 años, no ha logrado coordinar esfuerzos en materia legislativa y política pública para generar propuestas e incidir con diversos tomadores de decisión para que los niños y niñas privados del cuidado parental o en riesgo de perderlo, puedan gozar del ejercicio de sus derechos conforme a lo establecido en la CDN y otros tratados internacionales. Por lo tanto se recomienda que se implemente una línea estratégica respecto a la incidencia y cabildeo para que la legislación y políticas públicas mexicanas enfocadas a la infancia sin cuidado parental, consideren los elementos rectores de la Convención de los Derechos del Niño. También se hace necesario sistematizar la experiencia de Aldeas Infantiles SOS México, que permita recuperar la experiencia institucional respecto a la infancia sin cuidado parental y en riesgo de perderlo.

Bibliografía

- Brooks-Gunn, J. & Chase-Lansdale, P. L. (1995). Adolescent parenthood. In M. H. Bornstein, (Ed.), *Handbook of Parenting*. Vol.3. New Jersey: LEA.
- CENAPRED. (2007). Atlas de Riesgos de México. Distrito federal: CENAPRED/Comisión Económica Para América Latina.
- Centro Nacional para la Prevención y Control del VIH/SIDA. (2008). Informe UNGASS México 2008. Distrito Federal: CENDIDA/SSA: 2008.
- Chiwo, M. y Ramírez L. Cautiverio. (2003). *Desarraigo y estigmas de las mujeres reclusas en Guanajuato*. Guanajuato: Centro de Investigación Humanístico de Guanajuato.
- Coley, R. L. & Chase-Lansdale, P. L. (1998). Adolescent pregnancy and parenthood: Recent evidence and future directions. *American Psychologist*, 53, 152-166.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. (2008). *Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal*. Consultado 2008. www.cd hdf.org.mx/index.php?id=informesdiagnostico.
- Comisión Especial para conocer y dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Femicidios en la república Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada. (2006). *Violencia feminicida en la República Mexicana*. Distrito Federal:

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Comité de los Derechos del Niño de la ONU. (2006). *Examen de los informes presentados por los Estados Partes en virtud del artículo 44 de la Convención*. Ginebra: OACNUDH.
 - CONAPO. *Estimaciones 2006*. Consultada: 2008. www.conapo.gob.mx/00cifras/5.htm.
 - CONAPO. *Proyecciones de la Población de México 2005-2050*. Consultada 2008. www.conapo.gob.mx/00cifras/5.htm
 - Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado. (1993). *Convenio de La Haya sobre la Protección de los Niños y la Cooperación en materia de Adopción Internacional*. La Haya: HCCH
 - Contralinea. (2008, Julio 15). *Narcotráfico, desestabilización y guerra perdida*. Versión Electrónica. Año 7 No. 106. Consultada 2008. www.contralinea.com.mx/archivo/2008/julio2/htm/narcotrafico-desestabilizacion-guerra-perdida.htm
 - Cruz Martínez, Ángeles. (2005, noviembre 11). Niños con VIH sufre además segregación. Distrito Federal: La Jornada. Consultada 2008. <http://www.jornada.unam.mx/2005/11/25/055n1soc.php>.
 - Dirección General de Epidemiología. (2007). Registro Nacional de Casos de SIDA. Distrito Federal: SSA.
 - Echeverría C. y Távora, S Matlapa. (2007). *Redes de atención para la infancia en situación de calle*. Distrito Federal: Instituto Nacional de Desarrollo Social.
 - Gabinete de Desarrollo Humano y Social. (2005). *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio Informe de Avance 2005*. México: Gobierno de la República.
 - Giorguli S., Gaspara S y Leite P. Saucedo. (2007). *La migración mexicana y el mercado de trabajo estadounidense. Tendencias, perspectivas y oportunidades*. Distrito Federal: CONAPO.
 - Gobierno de la República. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo. 2007-2012*. México: Presidencia de la República.
 - Gobierno de la República. (2005). *Desarrollo Social y Humano. Anexos Estadísticos. Quinto Informe de Gobierno*. México: Presidencia de la República
 - ICESI. *Encuesta Internacional sobre criminalidad y victimización 2004-2005*. Consultada 2008. http://www.icesi.org.mx/estadisticas/estadisticas_encuestasNacionales_enicriv.asp
 - IFE/UNAM. (2000). *Consulta Infantil y Juvenil 2000*. Distrito Federal: IFE.
 - Instituto Mexicano de la Juventud/Secretaría de Educación Pública. (2006). *Encuesta Nacional de Juventud 2005*. http://www.consulta.com.mx/interiores/99_pdfs/15_otros_pdf/oe_20060523_ENJuventud2005.pdf
 - Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (200). *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*. Distrito Federal: INEGI.
 - Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (2003). *Encuesta Nacional Sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares*. Distrito Federal: INEGI.
 - Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (2006). *II Censo de Población y Vivienda. México 2005*. Distrito Federal: INEGI.
 - Instituto Nacional de Migración. *Estadísticas Migratorias*. Consultada: 2008. http://www.inami.gob.mx/index.php?page/Estadisticas_Migratorias.
 - KPMG Cárdenas Dosal, S.C. (2008). *Encuesta de Fraude y Corrupción en México 2008*. Distrito Federal: KPMG.
 - Mejía, Irma. Cabrera Martínez, Javier. (2008, JULIO 4) *Suma narco más de 2 mil ejecuciones en 2008*. Versión electrónica: El Universal. Consultada 2008. www.eluniversal.com.mx/notas/520140.html.
 - Montes, V y Ortega, E. (2003) Ubicación de la Marginación en el Área Metropolitana de Monterrey. Memorias Congreso de Investigación y Extensión XXXIII. Monterrey, México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM).
 - Organización de las Naciones Unidas. (2008) Informe del relator especial de la ONU, Juan Miguel Petit, sobre venta de niños, prostitución infantil y utilización de menores en la pornografía en México. México: Naciones Unidas.
 - Pierre Sánchez, M. (1996). *Las niñas olvidadas de la ciudad de México. Un primer acercamiento a su problemática*. México: UNICEF.
 - PNUD. *Estadísticas del Reporte Sobre Desarrollo Humano*. Consultada 2008. http://hdrstats.undp.org/countries/country_fact_sheets/cty_fs_MEX.html.
 - Red por los Derechos de la Infancia en México. (2003). *Serie Cumplan la Convención*. Consultado 2008. http://www.derechosinfancia.org.mx/Derechos/cumplanconvencion_20.htm
 - Red por los Derechos de la Infancia en México. (2007) *El caso "Villa de las Niñas" desde un enfoque basado en los derechos de la infancia*. Consultado 2008. www.derechosinfancia.org.mx/derecho_serio/boletin_villasmaria2007.html.
 - Saraví, G. (2004). *Segregación urbana y espacio público: los jóvenes en enclaves de pobreza estructura*. En Revista de la CEPAL, 83, 33-48.
 - Secretaría de Gobernación. (2000, Mayo 29), *Ley para la Protección de los niñas, niñas y adolescentes*. Distrito Federal: Diario Oficial de la Federación Pp. 2.
 - Secretaría de Salud, Centro Nacional de Prevención de Accidentes. (2002). *Programa de Acción: Accidentes*. Distrito Federal: SSA.
 - Secretaría de Salud. (2004, Septiembre 2). *Ley de Asistencia Social*. Distrito Federal: Diario Oficial de la Federación. Pp 82.
 - Secretaría de Salud. (2006). *Informe Nacional sobre Violencia y Salud*. Distrito Federal: SSA.
 - Secretaría de Salud. (2008). *Informe de la Salud en México 2007*. Distrito Federal. Secretaria de Salud.
 - Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. (2007) *Diagnóstico de las Adopción en México*. Distrito Federal: Secretaría de Salud/SNDIF.
 - Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. *Programas de Atención a la Infancia y Adolescencia*. Consultado 2008. <http://dif.sip.gob.mx/infanciaadolescencia/>
 - Torres, Mauricio. (2006, Diciembre 1). Más de 2.000 muertos por narcos en 2008. (versión electrónica) Terra Magazine. www.us.terra.com/terramagazine/interna/0,,OI3001913-EI8860,00.html;
 - UNAIDS/UNICEF/USAID. (2000). *Children on the Brink*. Washington DC: The Synergy Project of TvT Associates, Inc.
 - UNAIDS/UNICEF/USAID. (2002). *Children on the Brink*. Washington DC: The Synergy Project of TvT Associates, Inc.
 - UNICEF, DIF, PNUFID. (1999). *Estudio de niñas, niños y adolescentes trabajadores en 100 ciudades*. México: UNICEF.DIF.

- UNICEF. *Programa de Cooperación 2008-2012*. Consultado 2008. www.unicef.org/mexico/spanish/unicefenmexico_6874.htm
- UNICEF (2006). *Redes de Servicios Especializados de protección Integral para la niñez y sus familias*. Guía para Operadores No. 1, México: Ecuador.
- Vecciolla, F. J. & Maza, P. Z. (1989). *Pregnant and parenting adolescents*. Washington, D. C.: Welfare League of America.
- Vivona, J. (2000). Parental attachment styles of late adolescents. Qualities of attachment relationships and consequences for adjustment. *Journal of Counseling Psychology*, 47, 316-329.
- Wacquant, L. (2001). *Parias Urbanos. Marginalidad en la Ciudad a Comienzos del Milenio*. Buenos Aires: Manantial.

Abreviaturas

AGEBs	Áreas Geoestadísticas Básicas
CDN	Convención de los Derechos del Niño.
CENAPRED	Centro Nacional de Prevención de Desastres
COIA	Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia.
CONAPO	Consejo Nacional de Población.
DIF-DF	Sistema del Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal.
EMIF	Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México.
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación Educativa.
INEGI	Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.
OIT-IPEC	Organización Internacional del Trabajo-Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil.
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
PAFI	Programa a Favor de la Infancia.
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes.
PND	Plan Nacional de Desarrollo.
SNDIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.