

PROGRAMA DE ACCIÓN 2002-2010

Hacia una política transversal en favor de las niñas, los niños y los adolescentes

Felicia M. Knaul

Jesús López Macedo

Carlos Rodríguez Ajenjo

Eva Prado Solé

Margarita Vega Mendoza

cuadernos
de desarrollo
humano

6

LIC. JOSEFINA VÁZQUEZ MOTA
Secretaría de Desarrollo Social

LIC. ANTONIO SÁNCHEZ DÍAZ DE RIVERA
Subsecretario de Desarrollo Social y Humano

DR. RODOLFO TUIRÁN GUTIÉRREZ
Subsecretario de Desarrollo Urbano
y Ordenación del Territorio

DR. MIGUEL SZÉKELY PARDO
Subsecretario de Prospectiva,
Planeación y Evaluación

LIC. OCTAVIO AGUILAR VALENZUELA
Oficial Mayor

MTRO. DANIEL HERNÁNDEZ FRANCO
Coordinador de Asesores

LIC. LUIS ALBERTO REZA OLIVAS
Coordinador de Delegaciones

RODOLFO GUZMÁN GARCÍA
Coordinador de Comunicación Social

2003
Secretaría de Desarrollo Social
Serie *Cuadernos de Desarrollo Humano*, 6
Febrero de 2003

DR. GONZALO HERNÁNDEZ LICONA
Coordinador de la Serie

EMILIANO PÉREZ CRUZ
Coordinación editorial

MARTHA GONZÁLEZ SERRANO
Diseño y formación de interiores

ISBN: 968-838-539-5
© Secretaría de Desarrollo Social
Paseo de la Reforma 116
Col. Juárez, C.P. 06600
México, D.F.

Impreso en México / *Printed in Mexico*
Se autoriza la reproducción del material contenido en esta obra citando la fuente.

Presentación

¿Cuáles son los problemas sociales que más nos apremian? ¿Qué estamos haciendo en materia de política social para solucionarlos? ¿Cuáles son los desafíos que enfrentamos como país? ¿Hacia dónde vamos? ¿Cuál es la visión de largo plazo?

La nueva serie *Cuadernos de Desarrollo Humano* de la Secretaría de Desarrollo Social es un espacio para discutir estas preguntas, informar sobre avances y –lo más importante– *plantear respuestas*. Es un foro en el que queremos generar una discusión de calidad sobre los temas de política social que nos preocupan a los mexicanos y que son la columna vertebral de nuestro desarrollo.

Cuadernos de Desarrollo Humano es una invitación a difundir y adquirir conocimiento en materia de política social; deseamos que esta publicación colabore al debate, que nos enriquezca a todos y, además, que nutra las acciones de política social no sólo del Gobierno Federal, sino también de los gobiernos estatales y municipales, del Poder Legislativo y de las organizaciones de la sociedad civil.

PROGRAMA DE ACCIÓN 2002-2010

Hacia una política transversal en favor de las niñas, los niños y los adolescentes

Felicia M. Knaul
Jesús López Macedo
Carlos Rodríguez Ajenjo
Eva Prado Solé
Margarita Vega Mendoza

**cuadernos
de desarrollo
humano**



Índice

Introducción	7
1. Rezagos y retos emergentes	9
2. La infancia mexicana y la estrategia <i>Contigo</i>	13
3. Programa de Acción 2002-2010, hacia una política transversal para la infancia y la adolescencia: Metas e innovaciones	15
4. Innovaciones	18
I. Participación interinstitucional e intersectorial	
II. Diseño de una ruta crítica hacia una agenda nacional	
III. Condición social, vivienda, familia y entorno	
IV. Protección: identificación de nuevos grupos de atención	
V. Desarrollo de indicadores cuantitativos para el área de Protección	
VI. Inclusión de un marco jurídico y legislativo	
VII. Participación infantil	
VIII. Versión infantil	
IX. Generación de nuevos mecanismos de seguimiento y evaluación	
X. Referencias bibliográficas y estadísticas	
5. Conclusiones	24
Anexo. Comparativo de las metas asumidas en favor de la infancia en 1990 y en 2002	25
Bibliografía	28

Introducción

En los últimos años, México¹ ha avanzado en mejorar la condición y la calidad de vida de la niñez y adolescencia.² Estos avances se evidencian en mejores indicadores de bienestar y desarrollo pero también en mecanismos e instituciones más fuertes y mejor diseñadas para la protección de sus derechos y la promoción de su desarrollo. Sin embargo, aún falta un largo camino para garantizar a las niñas, niños y adolescentes el pleno ejercicio de sus derechos, así como el máximo desarrollo de su potencial humano y social.

Los cerca de 40 millones de niñas, niños y adolescentes que viven en México siguen padeciendo rezagos del pasado derivados primordialmente de la pobreza, al mismo tiempo que enfrentan problemas emergentes como una mayor carga de padecimientos como los cánceres, el aumento de las adicciones y la obesidad.

Para mejorar las condiciones de la niñez y la adolescencia se requiere de una estrategia transversal que articule, integre y potencialice los esfuerzos de las diversas entidades y dependencias del sector público, de la sociedad civil, el sector privado y de la comunidad en general. *Un México Apropiado para la Infancia y la Adolescencia: Programa de Acción 2002-2010*, presentado en diciembre del 2002, recoge esta intención al ser una estrategia integral que impulsa el trabajo interinstitucional e intersectorial en favor de las niñas, niños y adolescentes.

A partir de los esfuerzos internacionales para mejorar las condiciones de vida de la niñez y de importantes avances en la política nacional en su favor, –como lo son la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), suscrita en 1989³; la Cumbre Mundial en favor de la Infancia de 1990; y la Sesión Especial de las Naciones Unidas en favor de la Infancia, celebrada en mayo del 2002– en México se ha adoptado un nuevo enfoque interinstitucional e intersectorial en la atención a este grupo de la población. Este enfoque no sólo se refleja en los programas dirigidos a la niñez sino en la forma en que éstos han sido elaborados, a partir de la conjunción de los esfuerzos de diversas dependencias del gobierno federal y de la sociedad civil.

La Convención sobre los Derechos del Niño ha sido y es un parteaguas relacionado con el compromiso internacional de establecer un mundo más justo para la infancia y la adolescencia, impulsando el criterio del interés superior de las niñas, niños y adolescentes por encima de otros valores sociales. Este enfoque requiere orientar transversalmente el tema de la infancia al interior de las políticas públicas y de las medidas internacionales dirigidas a la protección de los derechos de la

¹ Este artículo refleja el largo proceso de trabajo, investigación y planeación que representó *Un México apropiado para la Infancia y la Adolescencia: Programa de Acción 2002-2010* (Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Educación Pública y Secretaría de Salud; México, 2002) en el que participaron numerosas instituciones, expertos, académicos, organizaciones de la sociedad civil, especialistas, niñas, niños y adolescentes, mismos que están señalados en dicho programa. Agradecemos todas las excelentes contribuciones que permitieron desarrollar el presente artículo.

² *La Convención sobre los Derechos del Niño y Un Mundo Apropiado para la Infancia y la Adolescencia*, documento oficial de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas celebrada en mayo de 2002, definen a las niñas, niños y adolescentes como aquellos seres humanos de entre 0 y hasta 18 años no cumplidos. En el presente documento, así como en *Un México Apropiado para la Infancia y la Adolescencia*, se adopta esta misma definición.

³ Ratificada por el gobierno de México el 21 de septiembre de 1990.

niñez. La protección de los derechos de todas y todos los menores de 18 años se vuelve una tarea que va más allá de la competencia particular de las instituciones, para transformarse en una estrategia integral que interesa a cualquier institución pública o privada y a cualquier órgano del Estado o de sus entidades territoriales, así como de la comunidad internacional. Toca a toda la sociedad y sus instituciones garantizar estos derechos.

La ratificación por parte del gobierno de México de la Convención tuvo por consecuencia la readequación del marco legislativo vigente, así como la adopción de un nuevo paradigma y una nueva visión de las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos. Con la reforma al artículo 4° Constitucional en el 2000, y la aprobación de su Ley reglamentaria (Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes) se transformó la noción de éstos como receptores, sujetos de tutela por parte de los adultos, para reconocerlos como personas con derechos y responsabilidades, según su nivel de madurez y desarrollo.

En este marco, México fue uno de los países que promovió la Primera Cumbre Mundial en Favor de la Infancia, celebrada en Nueva York, en septiembre de 1990. En ella se logró que los dirigentes y líderes del mundo se comprometieran a alcanzar una serie de metas en beneficio de la niñez para el año 2000, así como adoptar un Plan de Acción para cumplirlas. México respondió en junio de 1991 con el *Programa Nacional de Acción: México y la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia* a nivel federal así como con la publicación de diferentes programas estatales e incluso municipales, además de cumplir con el compromiso de presentar informes anuales y evaluaciones en 1995 y 2000.

En mayo de 2002, 180 países del mundo, entre ellos México, reiteraron su compromiso con las niñas, niños y adolescentes en la Sesión Especial de la Organización de las Naciones Unidas en Favor de la Infancia, celebrada en Nueva York. En este evento el mundo reafirmó una responsabilidad histórica y por unanimidad se aprobó un nuevo documento centrado en 21 metas y objetivos específicos en las esferas de la salud, educación y protección de la infancia.⁴

Los representantes de los países aprobaron la Declaración *Un Mundo Apropiado para los Niños*⁵ la cual se basa en cuatro prioridades:

- Alentar una vida saludable
- Ofrecer una educación de calidad para todos
- Proteger a los niños y las niñas contra el maltrato, la explotación y la violencia
- Luchar contra el VIH/SIDA

Asimismo, se retomó el compromiso de cumplir con las metas pendientes de la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia de 1990 y abordar otras cuestiones decisivas para el futuro de los niños, como la participación, el combate a la pobreza y la equidad de género.

Este marco internacional de atención a la infancia y la adolescencia apoya el compromiso de México de contar con una política de Estado inspirada en el interés superior del niño, misma que se plasma en *Un México Apropiado para la Infancia y la Adolescencia: Programa de Acción 2002-2010*, enmarcado en la estrategia *Contigo*.

⁴ Ver Anexo. Comparativo de las metas asumidas en favor de la infancia en 1990 y en 2002.

⁵ UNICEF. *Un Mundo Apropiado para los Niños*, documento de resultados (A/S-27/19/rev.1) aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en mayo de 2002.

Sin duda, el faro internacional para diseñar y aplicar esta política de atención transversal es la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), y la brújula nacional es la estrategia *Contigo*, eje de la política social del Gobierno Federal. La estrategia *Contigo* representa una herramienta clave en la construcción de una política transversal en materia de infancia, ya que su enfoque de ciclo de vida permite promover acciones desde varios frentes para lograr el desarrollo pleno de las niñas, niños y adolescentes.

Este cuaderno retoma las principales vertientes del Programa de Acción 2002-2010 y hace énfasis en la necesidad de profundizar la política transversal en favor de la niñez y la adolescencia en el marco de *Contigo*.

En primer lugar, presenta un panorama general sobre los rezagos y retos emergentes que amenazan el desarrollo de las niñas, niños y adolescentes mexicanos y resume algunas de las diferentes estrategias y desafíos institucionales contemplados en *Un México Apropiado para la Infancia y la Adolescencia: Programa de Acción 2002-2010*. Asimismo, explica las principales características de la estrategia *Contigo* y destaca los elementos que hacen del Programa de Acción 2002-2010 un instrumento transversal e intersectorial, así como los principales programas en favor de la infancia que lo integran. Igualmente, revisa las innovaciones que presenta *Un México Apropiado para la Infancia y la Adolescencia* para responder ante la situación actual de la niñez mexicana y en particular los rezagos y desafíos emergentes que enfrenta.

Finalmente, expone los retos que se deberán superar en los próximos años en materia jurídica y en la construcción de mejores mecanismos de evaluación y seguimiento para así seguir mejorando las condiciones de vida de las niñas, niños y adolescentes, y llegar a garantizarles el pleno ejercicio de sus derechos.

1. Rezagos y retos emergentes

La situación de la niñez y la adolescencia constituye hoy día un reto cada vez más complejo para las políticas públicas nacionales e internacionales. Mientras gran parte de ellos siguen enfrentando los desafíos del rezago de la pobreza, los retos emergentes hoy día afectan a muchos más. La condición de la niñez y la adolescencia mexicana está evolucionando hacia una situación más compleja.

A lo largo de la última década, México ha presenciado mejorías importantes en indicadores como la mortalidad infantil y de menores de cinco años, en la erradicación de algunas enfermedades y en las tasas de asistencia escolar a nivel primaria y secundaria:

- La tasa de mortalidad en niños menores de un año se redujo en 42 por ciento entre 1990 y 2000.⁶
- La tasa de mortalidad de niños menores de cinco años disminuyó en 44 por ciento entre 1990 y 2000.⁷

⁶ *Un México Apropiado para la Infancia y la Adolescencia, Programa de Acción 2002-2010*. Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Educación Pública y Secretaría de Salud, México, 2002, p.56.

⁷ *Ibíd.*, p.56.

⁸ *Ibíd.*, p.57.

- Desde 1995 se eliminó el tétanos neonatal y en 1990 se presentó el último caso de poliomielitis.⁸
- En el ciclo escolar 1998-1999, 90.8 por ciento de la población infantil ingresaba oportunamente –a los 6 años de edad– al primer año de educación primaria, mientras que 98.5 por ciento de los niños entre 6 y 11 años asistía a primaria y el 92 por ciento de los egresados de primaria ingresaban a la secundaria.

Con base en estos logros, México rindió buenas cuentas sobre los compromisos en favor de la infancia adquiridos en 1990. De las 27 metas concretas establecidas en la Cumbre Mundial de ese año, 26 fueron aplicables al caso de México. De ellas se alcanzaron 20, en una el resultado fue insatisfactorio, mientras que aún se están evaluando los avances en cinco áreas.

Sin embargo, un grupo importante de niñas, niños y adolescentes sigue sufriendo padecimientos asociados a la pobreza y otros rezagos. En 2000, cerca de 25 millones de niñas, niños y adolescentes menores de 18 años vivían en hogares que no podían cubrir los gastos de alimentación, salud, educación, vestido y calzado, vivienda y transporte público para todos sus miembros.⁹

Son estos grupos, los que padecen ciertas condiciones ligadas a la pobreza, los que presentan mayores rezagos en salud, nutrición, educación y vivienda. Sin embargo, el mayor impacto de la pobreza se observa principalmente en los niños de bajos ingresos y en particular en los 63 grupos indígenas que viven en México, generando así profundas desigualdades. La tasa de mortalidad de los niños indígenas, por citar un ejemplo, es 58 por ciento más alta que la de la infancia del resto del país, y el riesgo de muerte de una mujer indígena durante el embarazo, parto o puerperio es casi tres veces más alto que el de una mujer no indígena.¹⁰

Al mismo tiempo que grupos específicos padecen estos rezagos, todas y todos los niños y adolescentes se enfrentan a una serie de retos emergentes que amenazan su desarrollo y bienestar. Estos incluyen nuevas enfermedades como el VIH-SIDA, las adicciones¹¹, la mayor incidencia de enfermedades más caras de combatir como los cánceres¹² y la violencia, lo que conlleva a una carga de la

⁹ Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. *Medición de la Pobreza, Variantes Metodológicas y Estimación Preliminar*. Secretaría de Desarrollo Social, México, 2002. El Comité toma como medida de bienestar el ingreso por persona (después de impuestos) reportado en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de 2000 y lo compara con tres puntos de referencia para agrupar a la población de acuerdo a su nivel de ingreso. Dichos puntos de referencia son: 1) Pobreza alimentaria: hogares cuyo ingreso por persona es menor al que se considera necesario para cubrir las necesidades básicas de alimentación –equivalentes a 15.4 y 20.9 pesos diarios del 2000 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente. 2) Pobreza de capacidades: hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación, educación y salud –equivalentes a 18.9 y 24.7 pesos diarios del 2000 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente. 3) Pobreza de Patrimonio: hogares cuyo ingreso por persona es menor al requerido para cubrir las necesidades de alimentación, así como el necesario para cubrir los patrones de consumo básico en salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público. Dicho ingreso es equivalente a 28.1 y 41.8 pesos diarios del 2000 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente.

¹⁰ *Programa Nacional de Salud 2001-2006. La Democratización de la Salud en México*. Secretaría de Salud, México, 2001.

¹¹ Según datos de la Encuesta Nacional de Adicciones de 1998, 10 por ciento de las y los adolescentes fuman en una relación entre hombres y mujeres de tres a uno. Alrededor de 4 por ciento de los hombres de entre 12 y 17 años ha probado alguna vez en su vida alguna droga. Las que se consumen con mayor frecuencia son las inhalables y la marihuana, y en menor proporción la cocaína y las pastillas psicotrópicas.

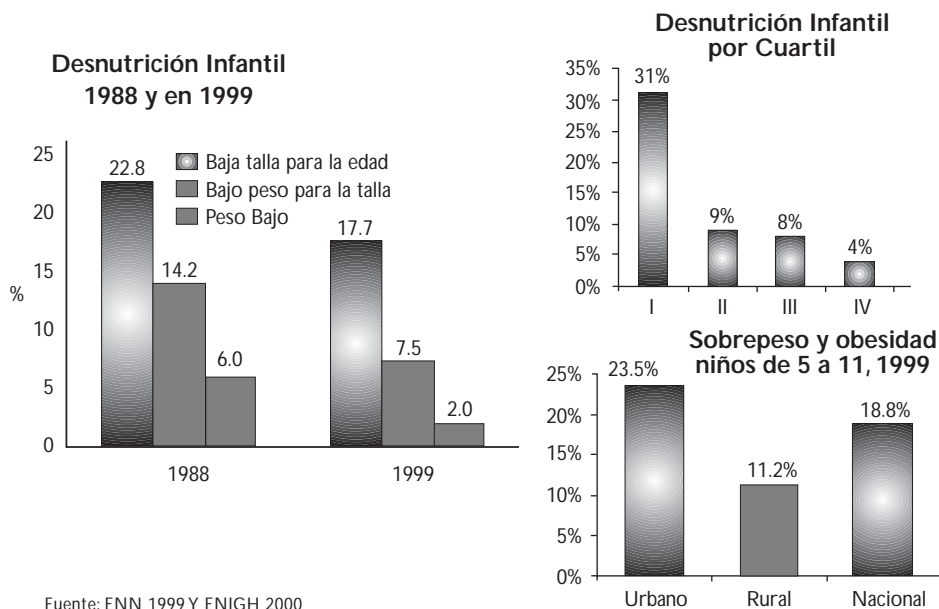
Por otra parte, datos del Consejo Nacional contra las Adicciones indican que de 1988 a 1998 se elevó de 3.3 por ciento a 5.3 por ciento el consumo *alguna vez en la vida* de drogas ilícitas entre la población urbana de entre 12 y 65 años de edad.

¹² El *Programa Nacional de Salud 2001-2006. La democratización de la salud en México* establece que los cánceres han aparecido como uno de los principales desafíos, mientras que la leucemia despunta entre las primeras causas de mortalidad en niños en edad escolar con 9 por ciento del total.

enfermedad cada vez más grande. Adicionalmente, se ha observado recientemente que los cambios en el estilo de vida de la población determinan la aparición de nuevos padecimientos, como la obesidad.

Uno de los ejemplos más importantes de los retos resultantes de los rezagos y desafíos emergentes es la malnutrición. Según datos de la Encuesta Nacional de Nutrición de 1999, la tasa de desnutrición, medida como el retardo en el crecimiento (talla baja) entre menores de 5 años, disminuyó en 5 puntos porcentuales entre 1988 y 1999. Sin embargo, el 17.8 por ciento de los niños menores de 5 años aún sigue padeciendo desnutrición, la cual se concentra principalmente en los hogares más pobres. El 31 por ciento de las niñas y los niños de los hogares en el primer cuartil de ingresos padece desnutrición, a diferencia del cuarto cuartil, en el que la desnutrición afecta sólo al 4 por ciento de las niñas y niños. A la vez, el sobrepeso y la obesidad aumentaron de forma importante durante el mismo periodo, afectando en 1999 a 55 por ciento de las mujeres de 12 a 49 años, en comparación con 1988, en donde esta cifra era de 35 por ciento. En 1999, el sobrepeso y la obesidad afectaban a 18.8 por ciento de los niños de 5 a 11 años.¹³ Los datos disponibles sugieren que este es un importante problema de salud pública tanto entre niños pobres como entre niños de mayores ingresos, y que la ausencia de políticas públicas adecuadas para combatirlo podría resultar en el incremento de su prevalencia.

Figura 1. Rezagos y problemas emergentes



¹³ *Encuesta Nacional de Nutrición*. Secretaría de Salud, Instituto Nacional de Salud Pública, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México, 1999.

Por su parte, en el campo educativo, a lo largo de la última década se lograron importantes avances en cada una de las metas y compromisos adquiridos por México. En términos de cobertura, en el ciclo escolar 1998-1999, 98.5 por ciento de los niños entre 6 y 11 años asistía a primaria y la transición entre primaria y secundaria se incrementó en cerca de 10 por ciento, mientras que más de 95 por ciento de las y los adolescentes que concluyeron la secundaria ingresaron a la educación media superior.¹⁴ En términos de calidad, se impulsó el apoyo a la práctica docente y el diseño, producción y distribución de materiales educativos a todas las escuelas de educación básica. En el ámbito de la equidad destacan los esfuerzos dirigidos al fomento de la educación inicial, intercultural bilingüe y comunitaria, así como a mejorar las condiciones de acceso y permanencia de niñas y adolescentes en las escuelas de nivel básico; además, se reforzaron los programas compensatorios para superar desigualdades educativas entre grupos sociales y regiones del país.¹⁵ En suma, la política educativa se reorientó en cuanto a cobertura, calidad y pertinencia.¹⁶

Sin embargo, en el país prevalecen importantes brechas educativas entre los diferentes estados de la República que resultan en contrastes como los que prevalecen entre la entidad más escolarizada, el Distrito Federal, que cuenta con alrededor de 10 años de promedio de escolaridad, y los de Chiapas y Oaxaca, en donde la cifra es cercana a los 6 años. Por otra parte, sigue habiendo un importante grupo de población analfabeta, de la cual muchos son adultos que no tuvieron acceso en su momento al sistema educativo. La tasa estimada de analfabetismo en 2002 fue de 8.8 por ciento, 3.8 puntos porcentuales por debajo de la observada en 1990.¹⁷

Uno de los mayores retos que aún enfrenta el sistema educativo nacional es el de la calidad de los servicios que proporciona, pues aún no corresponde a las expectativas de la sociedad y no está a la altura del nivel educativo que el país demanda. Las evaluaciones realizadas en el último decenio arrojan resultados insatisfactorios en todos los niveles educativos. Al mismo tiempo, persisten fuertes desigualdades en el logro educativo en contextos de pobreza y en sectores rurales e indígenas. Esto quiere decir que se ha avanzado en cuanto a mantener a las niñas y niños en la escuela, más no se ha garantizado la calidad del aprendizaje para todos.

En la esfera de la protección se presentan también importantes rezagos a superar y nuevos retos. Los más destacados son en materia de seguimiento y evaluación, puesto que las metas acordadas en la Sesión Especial de mayo de 2002 en esta área son de carácter cualitativo, lo que dificulta evaluar los avances. En este terreno se plantea también la necesidad de atender a grupos que se han identificado en la última década, como son las niñas y niños víctimas de explotación sexual comercial, hijas e hijos de madres reclusas, y niñas y niños robados, categorías que fueron contempladas en el Programa de Acción 2002-2010.

¹⁴ *Un México Apropiado para la Infancia y la Adolescencia, Programa de Acción 2002-2010*. Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Educación Pública y Secretaría de Salud, México, 2002, p.86.

¹⁵ *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. Secretaría de Educación Pública, México, 2001.

¹⁶ *Un México Apropiado para la Infancia y la Adolescencia, Programa de Acción 2002-2010*. Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Educación Pública y Secretaría de Salud, México, 2002.

¹⁷ *Ibid.*

2. La infancia mexicana y la estrategia *Contigo*

Los rezagos que persisten en el país y los problemas emergentes que hoy enfrentamos, demandan una estrategia de política social eficiente y novedosa. Una estrategia que ataque de manera efectiva las causas de la pobreza y ponga a las personas en el centro del proceso de desarrollo, potencializando sus capacidades para vivir vidas plenas. Esta estrategia es *Contigo*.¹⁸

Contigo no es un programa. Es la estrategia global y articuladora del gobierno federal para impulsar el desarrollo integral de todos los mexicanos. Es una estrategia de articulación de todos los programas sociales existentes para aumentar la efectividad de las políticas sociales.

Contigo focaliza sus acciones en cuatro vertientes: la *ampliación de capacidades* de los miembros de las familias, especialmente en niñas, niños, adolescentes y adultos jóvenes, para que tengan la posibilidad de acceder a servicios de salud, educación y niveles nutricionales adecuados; la *generación de oportunidades de ingreso* para capitalizar estas capacidades; la *formación de un patrimonio* cierto y seguro que les dé solvencia, les permita emprender nuevas actividades y tomar decisiones de largo plazo para asegurar el progreso y bienestar de los hijos; así como la provisión de *protección social* a las familias para que éstas puedan hacer frente a riesgos individuales y colectivos.

La articulación de estas cuatro vertientes tiene como finalidad atacar las causas de la pobreza y crear un círculo virtuoso de desarrollo humano.

Por el contrario, la ausencia de una o más de estas cuatro vertientes puede perpetuar el círculo vicioso de la pobreza. Cuando las familias no tienen acceso a mecanismos de protección y aseguramiento es difícil que las necesidades apremiantes de todos los días les permitan invertir en proyectos de largo plazo como el desarrollo de las capacidades de sus miembros. La falta de educación limita el acceso a buenas oportunidades de ingreso, a la posibilidad de formar un patrimonio familiar y, finalmente, a poseer mecanismos de protección y aseguramiento. Este círculo vicioso perpetua la transmisión intergeneracional de la pobreza.

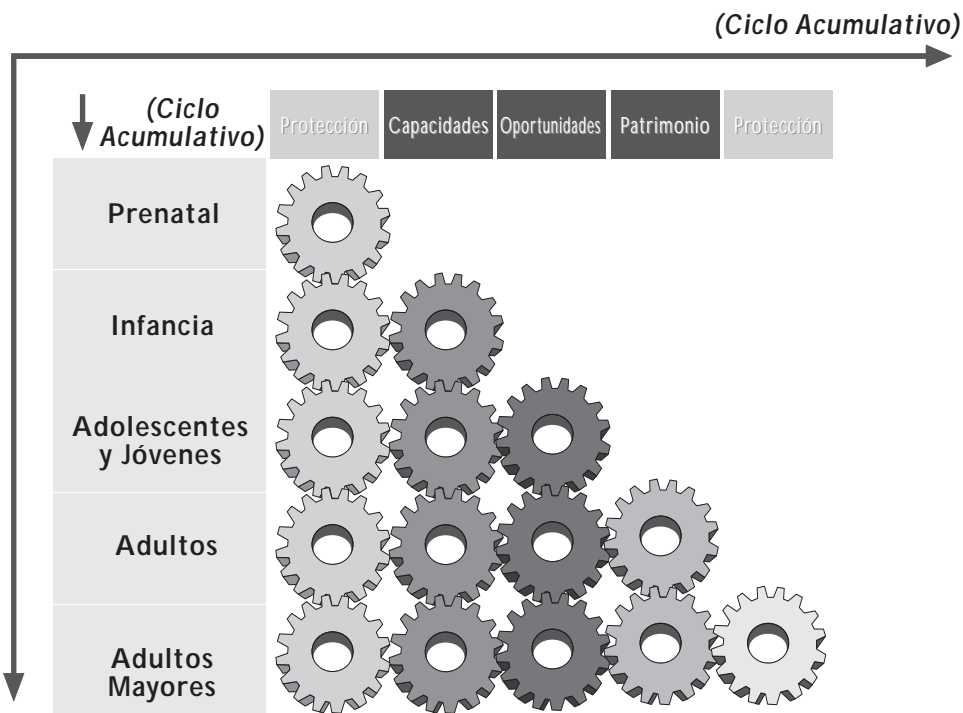
Por ello, en *Contigo* a cada vertiente de trabajo le corresponden líneas de acción específicas, las cuales abarcan en su conjunto políticas de educación, salud, nutrición, capacitación laboral, vivienda, ahorro, protección y previsión social, así como de desarrollo local a través de la generación de oportunidades laborales y de inversión.

Como principios básicos, *Contigo* promueve la *integralidad*, con la que se considera a las personas y a las familias como ejes de acción a lo largo de sus respectivos ciclos de vida; la *equidad*, para asegurar que todas las personas gocen de los beneficios que brinda el desarrollo, lo cual requiere combinar acciones universales con acciones selectivas dirigidas a grupos en condiciones de vulnerabilidad o con necesidades específicas; la *corresponsabilidad* entre la sociedad y las autoridades, y entre los diferentes niveles de gobierno; la *transparencia*, incluyendo la rendición de cuentas y la medición de resultados de impacto; la *cohesión social* para que las personas, de forma individual o colectiva, obtengan los beneficios de los distintos programas, a la vez que se refuerza el tejido social; y la *sustentabilidad* para garantizar que las futuras generaciones gocen de al menos las mismas oportunidades de desarrollo humano que la generación presente.

¹⁸ Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006. Secretaría de Desarrollo Social, México, 2001.

El principio de integralidad resulta de particular importancia para impulsar el desarrollo humano de la niñez, ya que implica articular las vertientes de *Contigo* con las necesidades y características específicas de las personas y sus familias en cada etapa del ciclo de vida.

Figura 2. CONTIGO: vertientes y ciclo de vida



Pocos casos son tan ilustrativos como el de la infancia, para observar esta integralidad basada en el enfoque de ciclo de vida, la cual significa promover acciones articuladas desde varios frentes: educación, salud, nutrición, protección social, entorno y vivienda, para que cada uno tenga la posibilidad de lograr un desarrollo pleno, a partir de la premisa, que reconoce que, para que una persona despliegue todo su potencial y tenga una vida creativa y productiva, debe formar habilidades y contar con beneficios específicos en cada una de las etapas del ciclo de vida: prenatal, infancia, adolescencia, edad adulta y vejez.

Aunado a lo anterior, es evidente que además de las políticas sociales relacionadas más directamente con las necesidades de la infancia, como las de salud y educación, también se tendrá que garantizar que tanto las políticas dirigidas hacia la familia, como las políticas económicas, impositivas y presupuestarias, permitan hacer efectiva una política social centrada en el interés superior de la infancia.

3. Programa de Acción 2002-2010, hacia una política transversal para la infancia y la adolescencia: metas e innovaciones

En el marco de la estrategia *Contigo*, y en la búsqueda de una articulación de las políticas en favor de la infancia, bajo un enfoque integral y transversal que atienda el ciclo de vida de las personas, se formula *Un México Apropiado para la Infancia y la Adolescencia: Programa de Acción 2002-2010*. El Programa se constituye como el eje fundamental para la construcción de una política de Estado que responda a las demandas y necesidades de las niñas, niños y adolescentes en la presente década.

Un México Apropiado para la Infancia y la Adolescencia propone una política transversal que articula los esfuerzos ya emprendidos desde diferentes sectores del gobierno y de la sociedad civil e introduce una serie de innovaciones para lograr mayores y mejores resultados en favor de la infancia y adolescencia para el final de la década.

En el marco de *Contigo*, el Programa de Acción es resultado de una estrecha coordinación interinstitucional e intersectorial que busca generar sinergias, evitar duplicidades y convocar los esfuerzos de las diversas instituciones públicas, sociales y privadas para atacar la problemática de la infancia desde sus múltiples perspectivas.

Destaca la participación de las dependencias que integran el Gabinete de Desarrollo Humano y Social –del que partió la convocatoria para formular este Programa–: las Secretarías de Desarrollo Social, Educación, Salud, y Trabajo y Previsión Social, así como del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y el Instituto Nacional de las Mujeres.

El Programa responde al compromiso adquirido por México en la Sesión Especial de generar un plan de acción para alcanzar las 21 metas acordadas en las áreas de vida saludable, educación de calidad y protección. Aunado a ello, y en el marco de la estrategia *Contigo*, se busca integrar los programas y políticas sociales ya existentes potenciando su eficacia.

Retoma también lo planteado en dicha Sesión, así como en el Plan Nacional de Desarrollo sobre la importancia de focalizar acciones en todas las diferentes expresiones de la familia y la comunidad como núcleos de desarrollo de muchas niñas, niños y adolescentes. Aquí destacan 17 programas de 7 instituciones públicas federales dirigidos hacia la familia, el entorno, la comunidad y el medio ambiente.

De ellos, el más amplio es el de *Oportunidades*, programa que atiende a más de 4 millones de familias de bajos ingresos en todo el país, ofreciéndoles de manera integral salud, nutrición, educación y oportunidades productivas y de vivienda.¹⁹

Para alcanzar las 21 metas del país y de la Sesión Especial en el contexto de los rezagos y los retos emergentes que enfrentan la niñez y la adolescencia mexicana en las áreas de salud, educación y protección, y con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 y en los respectivos Programas

¹⁹ En el bimestre julio-agosto de 2002, el Programa alcanzó la meta establecida para ese año al llegar a una cobertura de 4.2 millones de familias en todo el país. El porcentaje de municipios atendidos se aproxima a 96 por ciento, atendiendo a casi 68 mil localidades.

Nacionales de cada Secretaría y entidad, *Un México Apropiado para la Infancia y la Adolescencia* integra:

- 18 programas dedicados a lograr una vida más saludable para la niñez y la adolescencia de la SSA, Sedesol, SEP, IMSS, ISSSTE y la CNA.
- 29 programas relacionados con educación con calidad, instrumentados por SEP, Sedesol y SSA.
- 61 programas en el marco de la protección integral de las niñas, niños y adolescentes que corresponden a Segob, SSP, Sedesol, SEP, SSA, STPS, PGR, DIF, INI y CNDH.
- Dado que resultaría demasiado extenso describir cada uno de los programas en el presente artículo, a continuación mencionamos sólo algunos de ellos.

En el área de promoción de una vida saludable, el Programa de Acción 2002-2010 retoma los lineamientos del Programa Nacional de Salud 2001-2006, el cual plantea tres grandes retos para nuestro sistema de salud: la equidad, la calidad de los servicios y la protección financiera. No obstante los avances que se han registrado en salud pública, persiste como reto la equidad, ya que continúan existiendo grandes rezagos entre regiones y grupos sociales en nuestro país. Gran parte de esta falta de equidad en salud, impacta directa o indirectamente a la infancia y la adolescencia, aún cuando históricamente se ha tenido un compromiso con la atención prioritaria a este grupo de edad.

Para atender de manera integral la salud de las niñas, niños y adolescentes, el gobierno mexicano ha puesto en marcha programas sectoriales e intersectoriales, entre los que destaca el programa de acción *Arranque Parejo en la Vida*, orientado a garantizar atención prenatal adecuada, el nacimiento con mínimo de riesgos y una vigilancia estrecha del crecimiento y desarrollo de las niñas y niños menores de dos años.

Asimismo, en junio del 2001 se creó, dentro de la Secretaría de Salud, el Centro Nacional para la Salud de la Infancia y Adolescencia, cuya función primordial es dictar la política y coordinar todas las acciones en salud para los menores de 20 años.

Por otra parte, tras varias décadas de elevar la cobertura de los servicios educativos, se suma ahora –tal y como lo reconoce el Programa Nacional de Educación 2001-2006– la prioridad de lograr avances significativos en la equidad, en la calidad de los procesos educativos centrados en el aprendizaje e integración y en lograr una nueva gestión del sistema educativo.

A pesar de la cobertura casi universal en la educación primaria y los avances en la absorción de niñas y niños hacia la secundaria, aún persisten serios retos en cuanto a la calidad de la educación impartida y la equidad entre niñas y niños. Para enfrentar estos retos, el Gobierno de la República se encuentra impulsando programas como el de *Escuelas de Calidad*, que tiene como objetivo transformar la organización y el funcionamiento de los planteles, apoyando las acciones que la comunidad de cada centro escolar determine para mejorar la calidad del servicio e institucionalizar la cultura y el ejercicio de la planeación y la evaluación. Todos los alumnos de las escuelas incorporadas a este programa son evaluados anualmente para medir el avance en sus habilidades lógico-matemáticas y comunicativas, así como su capacidad de razonamiento crítico-científico, y práctica de valores universales. Además, se realiza una evaluación externa del desempeño institucional y escolar con el propósito de conocer la evolución de los ambientes de trabajo y enseñanza, y retroalimentar al programa.

Aunado a los distintos esfuerzos para elevar la calidad de la enseñanza con procesos de apoyo continuo al trabajo docente, mediante cursos de actualización, materiales educativos y Centros de Maestros, en agosto de 2002 se creó el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE), un mecanismo especializado con carácter esencialmente académico y autonomía para construir referentes teóricos, desarrollar métodos, y crear sistemas e instrumentos técnicos que permitan evaluar y proponer alternativas para elevar la calidad educativa.

En la Sesión Especial de la Asamblea General, se establecieron cinco metas para atender las necesidades de las niñas, niños y adolescentes que se encuentran en circunstancias especialmente difíciles bajo un esquema de Protección Integral:

- Proteger a las niñas y niños de todas las formas de abuso, maltrato, abandono, explotación y violencia.
- Proteger a las niñas y los niños de las consecuencias de los conflictos armados y los desplazamientos forzados, y asegurar el cumplimiento del derecho internacional humanitario y de derechos humanos.
- Proteger a las niñas y niños de todas las formas de explotación sexual incluyendo la pedofilia, el tráfico de menores y el secuestro.
- Tomar medidas inmediatas y eficaces para eliminar las peores formas de trabajo infantil, tal y como están definidas en el Convenio No. 182 de la Organización Internacional del Trabajo, y elaborar e implementar estrategias para la eliminación del trabajo infantil que contravenga los estándares internacionales aceptados, así como mejorar la situación de millones de niños y niñas que viven en circunstancias especialmente difíciles.²⁰

Estas metas son de corte cualitativo, y buscan el mejoramiento global de las condiciones de vida de las niñas, niños y adolescentes en circunstancias especialmente difíciles. Dado lo anterior, el Programa de Acción 2002-2010 establece metas específicas, precisa grupos de atención con problemas particulares y formaliza la coordinación entre las dependencias participantes.

El Programa busca sentar las bases de una estrategia interinstitucional e intersectorial, que parte del reconocimiento de que los factores de riesgo que afectan a las niñas y los niños mexicanos son múltiples y que responden tanto a problemáticas ligadas al rezago y la marginación, como a la presencia de nuevos factores de vulnerabilidad. Para tal efecto, se definieron los siguientes grupos de atención: niñas y niños en situación de calle; trabajadores; migrantes y repatriados; víctimas de violencia, maltrato y abuso; hijas e hijos de trabajadores migrantes; con alguna discapacidad; indígenas; en desamparo; víctimas de desastres naturales y/o emergencias; en conflicto con la ley; víctimas de explotación sexual comercial; refugiados o desplazados por conflictos en otros países; hijas e hijos de madres reclusas; en situación de pobreza; y niñas y niños extraviados, sustraídos o ausentes. Cabe mencionar que muchas niñas, niños y adolescentes padecen de varias de estas problemáticas de manera simultánea, por lo que es indispensable instrumentar políticas de prevención y atención integrales.

²⁰ *Un México Apropriado para la Infancia y la Adolescencia, Programa de Acción 2002-2010*. Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Educación Pública y Secretaría de Salud, México, 2002, p.112.

En la década pasada se iniciaron acciones para la atención de las niñas, niños y adolescentes en circunstancias especialmente difíciles que arrojaron ya los primeros avances y resultados, entre los que destacan la cuantificación de algunos aspectos de la situación que enfrentan. Tomando como referencia estos datos, el Programa de Acción 2002-2010 establece metas más específicas para México en el área de trabajo infantil y para el fenómeno de niños en situación de calle, entre las que destacan:

1. Continuar con la tendencia descendente que hasta el momento ha mostrado la prevalencia de trabajo infantil.
2. Continuar con la tendencia presente hasta el momento de incrementar la asistencia escolar de las niñas, niños y adolescentes que trabajan.
3. Promover que las y los adolescentes de 14 a 17 años permanezcan en la escuela.

4. Innovaciones

Además de responder a las 21 metas de la Sesión Especial, la política social transversal en favor de la infancia y la adolescencia, plasmada en *Un México Apropiado para la Infancia y la Adolescencia*, introduce una serie de innovaciones que pretenden contribuir al cambio en la visión sobre las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos, así como a ampliar y hacer más eficientes los mecanismos de atención que brinda el Estado.

Las innovaciones se pueden englobar en 10 grandes rubros, mismos que a continuación se describen.

I. Participación interinstitucional e intersectorial

La concepción y el diseño del Programa son resultado de una estrecha coordinación interinstitucional que contó con la participación de la sociedad civil, con el fin de generar sinergias, evitar duplicidades y conjuntar los esfuerzos de las diversas instituciones públicas, de la sociedad civil y privadas.

En la elaboración de *Un México Apropiado para la Infancia y la Adolescencia*, participaron 25 entidades del Gobierno Federal, así como el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.²¹ Se integraron también diversas mesas de trabajo intersectoriales, sobre temas específicos, que contaron con la participación de representantes del Gobierno Federal, el sector académico y las organizaciones de la sociedad civil.

II. Diseño de una ruta crítica hacia una agenda nacional

El Programa de Acción 2002–2010 refleja un nuevo estilo de gobierno que privilegia el diálogo y la consulta para definir las políticas públicas que inciden en la vida de la comunidad. De aquí que tanto su diseño como su ejecución y evaluación requieran del trabajo coordinado de los tres poderes,

²¹ El Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos son entidades autónomas del Gobierno Federal.

en los tres niveles de gobierno, así como de la sociedad civil, los empresarios, los medios de comunicación y los padres de familia.

Para alcanzar una Agenda Nacional integral, el Programa destaca la necesidad de incorporar a estados y municipios en la elaboración de sus propios programas de acción acordes con las necesidades de su población. Por otro lado, si bien se ha impulsado la participación de las organizaciones de la sociedad civil, en este aspecto aún es necesario avanzar en la creación de mecanismos institucionales, formales y continuos de participación.

III. Condición social, vivienda, familia y entorno

Además de contemplar tres capítulos que hacen referencia concreta a los temas prioritarios establecidos en la Sesión Especial, el Programa de Acción incluye –en respuesta a la situación que viven millones de niñas y niños– un apartado sobre condición social, vivienda, familia y entorno en donde se desarrolla la situación de las niñas y niños. En él se analiza en detalle la condición de la infancia en México y se presenta una descripción de 17 programas del Gobierno Federal destinados a la creación y fortalecimiento de las capacidades y oportunidades de la infancia y la adolescencia, y de sus familias, comunidades y ambientes, en el contexto de una visión integral de desarrollo humano y social.

IV. Protección: identificación de nuevos grupos de atención

Otra de las innovaciones del Programa de Acción 2002-2010, con respecto al Programa de la década pasada, es la inclusión de nuevos grupos entre aquellos que se considera viven en circunstancias especialmente difíciles y que, por lo tanto, requieren de una atención y protección especial. Si bien estos grupos siempre han existido, no es sino hasta fechas recientes que empiezan a delinearse mecanismos y políticas específicas para su protección. Tal es caso de las hijas e hijos de madres reclusas; las niñas y niños robados; así como de las víctimas de explotación sexual comercial infantil. Además, el Programa profundiza en la atención a niñas, niños y adolescentes con alguna discapacidad, con base en las acciones emprendidas desde el Sector Salud y otras entidades como la Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para Personas con Discapacidad de la Presidencia de la República.

V. Desarrollo de indicadores cuantitativos para el área de Protección

Resulta evidente que desde el Programa de Acción de la década pasada, México mantiene el reto de establecer indicadores y mecanismos para medir el avance cuantitativo en las metas correspondientes al área de protección integral. Como se detalló anteriormente, el Programa 2002-2010 ofrece como innovación algunas metas e indicadores cuantitativos que complementan las metas globales y cualitativas establecidas en la Sesión Especial. Esta iniciativa tendrá que seguir evolucionando con la generación de nuevas bases de datos y encuestas. Uno de los temas premiantes, señalado como tal

en el Programa, es el de identificar a las hijas e hijos de las madres reclusas como el primer paso de un proceso encaminado a garantizar el ejercicio de sus derechos.

VI. Inclusión de un marco jurídico y legislativo

Derivada de la firma de la Convención sobre los Derechos del Niño, así como de diversos instrumentos internacionales y de la promulgación de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, surge la necesidad de realizar una revisión integral de nuestras legislaciones nacional y estatales, con miras a la construcción de un *marco jurídico apropiado para la infancia y la adolescencia*. El marco jurídico vigente en México, si bien es de avanzada, aún no es suficiente para plasmar y dar vida al espíritu y los principios de la Convención. Tampoco garantiza por sí mismo la protección del interés superior de la infancia, ni el reconocimiento de las niñas, niños y adolescentes como ciudadanos plenos, sin tener que esperar a cumplir los 18 años para poder ejercer sus derechos.

En este sentido, el Programa de Acción identifica una agenda a desarrollar, considerando la necesidad de actuar en los ámbitos ejecutivo, legislativo y judicial, así como en los tres órdenes de gobierno –federal, estatal y municipal– con acciones en el corto, mediano y largo plazo. El fin último es la consolidación de un Sistema de Protección Integral de los Derechos de la Infancia, cuyo funcionamiento dependerá de las acciones realizadas a nivel intersecretarial e intersectorial. Este Sistema contendría, por lo menos, tres elementos fundamentales:

- Protección de los derechos de todas las niñas, niños y adolescentes.
- Protección de las personas en situación de desventaja: atención a la infancia en situaciones de vulnerabilidad.
- Sistema especial de justicia juvenil.

El Programa da cuenta de la necesidad de adecuar los códigos civiles del país para perfeccionar el conjunto de normas relacionadas con la prevención de la violencia doméstica, unificar en 18 años la edad mínima para el matrimonio en todo el país, y regular la adopción plena, entre otros puntos.

Respecto a los códigos penales, el Programa de Acción 2002-2010 destaca que aún es necesario contar –bajo la doctrina de la protección integral– con medidas apropiadas para combatir el tráfico de personas, del que son víctimas frecuentes niñas y niños, y reclasificar los delitos constitutivos de todas las formas de explotación sexual infantil a fin de que formen parte de aquellos delitos que vulneran la integridad sexual.

El Programa deja la puerta abierta a la realización de talleres nacionales y locales de discusión sobre las reformas pendientes, en los que se reflexione sobre los principios que deben regir nuestro marco jurídico, de conformidad con los principios de derechos humanos y los avances teóricos que, particularmente en América Latina, se han revelado como los más innovadores.

VII. Participación infantil

Otra innovación importante se realizó en el terreno de la participación infantil y juvenil, dedicando un capítulo a este tema de trascendental importancia para que las niñas, niños y adolescentes conozcan y ejerzan sus derechos. Desde 1997, la participación de niñas y niños cobró una gran importancia, viéndose materializada en consultas infantiles paralelas a las elecciones federales de ese año y en la de 2000, fruto del esfuerzo conjunto de varias instituciones y del Instituto Federal Electoral (IFE). El objetivo de las mismas fue fomentar la participación de niñas y niños en la difusión y el ejercicio de sus propios derechos. En marco del próximo proceso electoral, a mediados del 2003, se realizará nuevamente un ejercicio de estas características. Así, el Gobierno de México incorpora la participación infantil y juvenil como un aspecto clave en la construcción de la ciudadanía y en el tránsito hacia la convivencia armónica entre los grupos de edad y entre gobierno y sociedad. En este sentido resulta importante destacar las reformas a la currícula, así como los programas de educación cívica y formación de valores de la Secretaría de Educación Pública.

VIII. Versión infantil

El interés en la participación infantil y juvenil se ve reflejado también en la edición de la versión infantil del Programa de Acción 2002-2010, titulada *Un México Apropiado para Nosotros*. Su propósito es que las niñas, niños y adolescentes tengan acceso a la información de una forma sencilla, clara y divertida, a fin de poder dar opiniones informadas. Sin duda, un elemento de gran importancia de este Programa es la recuperación de las voces de niñas, niños y adolescentes de México pues resulta evidente que ellos pueden cambiar el mundo para su beneficio y el de la sociedad en su conjunto.

Un México Apropiado para Nosotros es sólo un primer ejercicio en esta materia, ya que el Programa se compromete a generar más insumos para y con las niñas, niños y adolescentes.

Tanto la versión formal, como la infantil-juvenil del Programa incluyen representaciones del arte de las niñas, los niños y los adolescentes. A través de sus dibujos, pinturas, poesías, historias y fotografías se busca situar la realidad, así como las cifras duras y a veces frías en otro lenguaje de comunicación como lo es la expresión artística infantil y juvenil.

Figura 3. Versión Infantil



IX. Generación de nuevos mecanismos de seguimiento y evaluación

Un aspecto clave del Programa de Acción 2002–2010 es el establecimiento de mecanismos de seguimiento, evaluación, transparencia y rendición de cuentas, elementos indispensables para el buen desempeño de las políticas públicas, así como para garantizar el cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales.

Es importante destacar que prácticamente en ningún país existen experiencias de evaluación de impacto con grupos de control para la atención de poblaciones en situación de vulnerabilidad. En México, experiencias con alto reconocimiento internacional, como la evaluación del programa *Oportunidades*, permitirán diseñar estrategias de evaluación de impacto para estos programas.

De esta forma, además de los mecanismos con que cada dependencia involucrada dará seguimiento a sus metas, el Programa contempla la creación de un *Tablero de Control de Metas para la Infancia y la Adolescencia*, así como de un *Sistema de Seguimiento de la Situación de la Infancia y la Adolescencia*. Se prevé también la posibilidad de formalizar la aplicación de encuestas periódicas (una en 2005 y otra en 2010) que cubran el tema de infancia en sus diferentes facetas y problemáticas.

Los alcances del Programa serán presentados y evaluados mediante informes anuales y periódicos (2005 y 2010) para conocer el grado de avance respecto a las metas establecidas. En cuanto a la evaluación externa, se implementarán mecanismos formales de participación del sector académico y de la sociedad civil.

El Programa plantea una serie de estudios que aumentarán la información con que se cuenta sobre la condición de la niñez y la adolescencia. Entre ellos destaca una propuesta de generar Cuentas Nacionales para la Infancia y la Adolescencia, que transparenten el gasto público y privado, así como la compilación de una base de datos que integre todos los programas y proyectos en favor de las niñas, niños y adolescentes.

De especial importancia es el reto de mejorar la información con que se cuenta actualmente, y elaborar encuestas cuyo propósito explícito sea conocer con mayor precisión la realidad del trabajo infantil desde la perspectiva de género y la violencia intrafamiliar, las discapacidades y la situación de otros grupos en circunstancias especialmente difíciles.

X. Referencias bibliográficas y estadísticas

El Programa hace una aportación importante al incluir, en forma de anexo, una extensa lista de referencias bibliográficas y de bases de datos con la información más actual y relevante con la que se cuenta sobre el tema de infancia y adolescencia a nivel nacional e internacional. El propósito es crear un acervo en constante evolución y crecimiento, que se enriquezca con las aportaciones de las dependencias involucradas y de las organizaciones de la sociedad civil, así como con los distintos estudios elaborados en el marco del Programa.

5. Conclusiones

La diversidad de los rezagos y retos emergentes que las niñas, niños y adolescentes enfrentan –en esferas como salud, educación y protección integral– hacen aún más necesaria la aplicación de un enfoque de transversalidad en la formulación de políticas en favor de la infancia y la adolescencia en nuestro país.

En este sentido, las acciones que realiza el Gobierno de México en favor de la infancia y la adolescencia implican también la descentralización de los esfuerzos, por lo que el siguiente paso en la ejecución de *Un México Apropiado para la Infancia y la Adolescencia*, será la formulación de programas estatales y municipales que permitan alcanzar un mayor bienestar a la niñez mexicana.

El Programa de Acción recoge también el sentimiento expresado por las propias niñas y niños participantes en la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas en favor de la Infancia quienes subrayaron la necesidad de que se les conciba no solamente como el futuro del mundo, sino también como su presente, por lo que es urgente el generar instrumentos y políticas públicas que mejoren sus condiciones de vida.

Con *Un México Apropiado para la Infancia y la Adolescencia: Programa de Acción 2002-2010*, México responde a los compromisos establecidos conjuntamente con la comunidad internacional y, sobre todo, al imperativo ético de abrir las puertas del desarrollo a las niñas, niños y adolescentes para que, como dignos integrantes de las generaciones futuras, aporten lo mejor de sí mismos a la construcción de un país más justo, más equitativo, y más democrático. Un México apropiado para ellas y ellos.

Anexo. Comparativo de las metas asumidas en favor de la infancia en 1990 y en 2002

Metas de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, 1990

Reducir en una tercera parte la tasa de mortalidad de niños menores de cinco años

Erradicar la poliomielitis

Eliminar el tétanos neonatal

Reducir en 95 por ciento las muertes por sarampión y 90 por ciento de los casos, en comparación con los niveles previos a la inmunización

Mantener por lo menos un 90 por ciento de cobertura de inmunización en los niños de un año contra difteria, tosferina, tétanos, sarampión, poliomielitis y tuberculosis

Reducir en un 50 por ciento las defunciones por enfermedades diarreicas en los niños menores de cinco años

Reducir en una tercera parte las defunciones por infecciones respiratorias agudas en los niños menores de cinco años.

Reducir a la mitad la tasa de desnutrición moderada y severa en los niños menores de cinco años

Reducir la tasa de bajo peso al nacer a menos del 10 por ciento

Acceso universal al agua potable y a los medios sanitarios de eliminación de excretas

Acceso de todas las mujeres embarazadas a atención prenatal, a ser asistidas por personal capacitado durante el parto, a servicios de consulta en embarazos de alto riesgo y situaciones de emergencia obstétrica

Acceso de todas las parejas a información y servicios para evitar los embarazos demasiado tempranos, poco espaciados, tardíos o numerosos

Metas de la Sesión Especial en favor de la Infancia, 2002

Reducir al menos en un tercio la tasa de mortalidad infantil y de niños menores de cinco años, como primer paso hacia la meta de reducirla en dos tercios para el 2015

Reducir al menos en un tercio la malnutrición de los niños menores de cinco años, prestar especial atención a los niños menores de dos años y reducir al menos en un tercio la tasa actual de casos de bajo peso al nacer

Reducir al menos en un tercio el número de hogares que no tienen acceso a servicios higiénicos de saneamiento y de agua potable a precios asequibles

Dar acceso cuanto antes, a más tardar en 2015, a servicios de salud reproductiva a todas las personas de edad apropiada, por conducto de los sistemas de atención primaria a la salud

**Metas de la Cumbre Mundial en favor
de la Infancia, 1990**

Lograr que todas las madres amamenten a sus hijos durante los primeros cuatro a seis meses, y que continúen la lactancia con la adición de alimentos complementarios hasta bien entrado el segundo año

Difundir conocimientos y servicios de apoyo para aumentar la producción de alimentos a fin de garantizar la seguridad alimentaria familiar

Eliminar virtualmente las enfermedades por carencia de yodo

Eliminar virtualmente la carencia de vitamina A y sus consecuencias, incluida la ceguera

Reducir a la mitad la tasa de mortalidad materna

Reducir en una tercera parte los niveles de anemia por carencia de hierro, registrados entre las mujeres en 1990

Ampliar las actividades de desarrollo en la primera infancia, incluidas intervenciones apropiadas y de bajo costo con base en la familia y la comunidad

Institucionalizar la promoción del crecimiento infantil y su supervisión periódica

Erradicar la enfermedad del Gusano de Guinea

**Metas de la Sesión Especial en favor
de la Infancia, 2002**

Reducir al menos en un tercio la tasa de mortalidad materna como un primer paso hacia la meta de reducirla en tres cuartas partes para 2015

Formular y aplicar políticas y programas nacionales de desarrollo del niño en la temprana infancia para promover el desarrollo físico, social, emocional, espiritual y cognitivo de los niños. Ampliar y mejorar el cuidado y la educación integral del niño y la niña en la primera infancia, especialmente respecto de los niños más vulnerables y desfavorecidos

Elaborar y ejecutar políticas y programas nacionales de salud para los adolescentes, así como los objetivos e indicadores correspondientes para promover su salud mental y física

Para 2003 elaborar, y para 2005 ejecutar políticas y estrategias nacionales para desarrollar y fortalecer la capacidad de los gobiernos, la familia y la comunidad, para promover un ambiente favorable a los huérfanos, niñas y niños infectados de VIH/SIDA o afectados por esa enfermedad

**Metas de la Cumbre Mundial en favor
de la Infancia, 1990**

**Metas de la Sesión Especial en favor
de la Infancia, 2002**

Reducir la tasa de analfabetismo de los adultos a por lo menos la mitad del nivel registrado en 1990, con énfasis en el analfabetismo femenino

Acceso universal a la educación básica

Para 2003, establecer metas nacionales con un calendario preciso, a fin de lograr el objetivo de prevención mundial convenido internacionalmente de reducir para 2005, en 25 por ciento la prevalencia del VIH entre los jóvenes de uno y otro sexo, de 15 a 24 años de edad, en los países más afectados, y en un 25 por ciento a nivel mundial para 2010, y redoblar los esfuerzos para alcanzar esas metas, así como contra las desigualdades de género en relación con el VIH/SIDA fomentando la participación activa de hombres y mujeres en esos esfuerzos

Reducir en 20 por ciento el número de lactantes infectados con VIH para el año 2005, y para 2010 en 50 por ciento para lo cual habrá que velar por que el 80 por ciento de las mujeres embarazadas con acceso a atención antes del parto reciban información, asesoramiento y otros servicios de prevención del VIH disponibles para ellas

Conseguir para 2015, a más tardar, un avance del 50 por ciento en los índices de alfabetización de adultos, especialmente en lo que respecta a mujeres

Reducir en un 50 por ciento el número de niños en edad escolar que no están matriculados y aumentar la tasa neta de la matrícula en la enseñanza primaria o de la participación de programas de educación primaria no tradicionales de buena calidad al menos en un 90 por ciento para el año 2010

Velar por que se atiendan las necesidades educativas de todos los jóvenes mediante el acceso a programas apropiados de enseñanza básica y de conocimientos que los preparen para la vida

Mejorar la calidad de la enseñanza básica en todos sus aspectos, a fin de que los niños y jóvenes logren resultados comprobados y cuantificables, especialmente en el aprendizaje de las matemáticas, lectura y escritura, y adquieran conocimientos que los preparen para la vida

**Metas de la Cumbre Mundial en favor
de la Infancia, 1990**

Reducir las disparidades actuales en la educación de niñas y niños

Mayor adquisición por parte de individuos y familias de los conocimientos, técnicas y valores necesarios para vivir mejor, que se les han de proporcionar a través de todos los cauces educativos

Mejorar la protección de los niños en circunstancias especialmente difíciles

**Metas de la Sesión Especial en favor
de la Infancia, 2002**

Eliminar las disparidades entre los sexos en la enseñanza primaria y la secundaria para el año 2005, y conseguir la igualdad entre los géneros en materia de educación para el año 2015, poniendo especial cuidado en que las niñas, en igualdad de condiciones, tengan pleno acceso a una educación básica de buena calidad y puedan aprovecharla plenamente

Mejorar la suerte de millones de niños que viven en circunstancias especialmente difíciles

Proteger a los niños de todas las formas de maltrato, abandono, explotación y violencia

Proteger a los niños de las consecuencias de los conflictos armados y garantizar el cumplimiento del derecho internacional humanitario y de los instrumentos de derechos humanos

Proteger a los niños de todas las formas de explotación sexual, incluida la pedofilia, la trata de personas y secuestros

Tomar medidas efectivas de inmediato, para eliminar las peores formas de trabajo infantil, estipuladas en el Convenio No. 182 de la Organización Internacional del Trabajo; y elaborar y aplicar estrategias para eliminar el trabajo infantil que contravenga las normas internacionales aceptadas

Bibliografía

Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, *Medición de la Pobreza, Variantes Metodológicas y Estimación Preliminar*, Secretaría de Desarrollo Social, México, 2002.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2000*, México, 2000.

Organización de las Naciones Unidas, *Convención sobre los Derechos del Niño*. Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989. Ratificada por México y aprobada por el Senado de la República el 21 de septiembre de 1990.

Organización de las Naciones Unidas, *Un Mundo Apropiado para los Niños*, Nueva York, 2002.

Secretaría de Desarrollo Social, *Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006*, México, 2001.

Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Educación Pública y Secretaría de Salud, *Un México Apropiado para la Infancia y la Adolescencia*. Programa de Acción 2002-2010, México, 2002.

Secretaría de Educación Pública, *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, México, 2001.

Secretaría de Salud, *Encuesta Nacional de Adicciones*, México, 1998.

Secretaría de Salud, *Programa Nacional de Salud 2001-2006. La Democratización de la Salud en México*, México, 2001

Secretaría de Salud, Instituto Nacional de Salud Pública, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. *Encuesta Nacional de Nutrición*, México, 1999.

Székely, Miguel, *Hacia una Nueva Generación de Política Social*. Cuadernos de Desarrollo Humano, Secretaría de Desarrollo Social, México, 2002.

UNICEF, *Un Mundo Apropiado para los Niños, documento de resultados* (A/S-27/19/rev. 1), Nueva York, 2002.

“Programa de Acción 2002-2010: hacia una política transversal en favor de las niñas, los niños y los adolescentes”, de Felicia M. Knaul, Jesús López Macedo, Carlos Rodríguez Ajenjo, Eva Prado Solé y Margarita Vega Mendoza, número 6 de *Cuadernos de Desarrollo Humano*, terminó de imprimirse en febrero de 2003. El tiraje consta de 1,000 ejemplares.

