

Contenido



Introducción	11
Primera parte	19
1. Marco General	21
Segunda parte	35
2. Condición social, vivienda, familia y entorno	37
Tercera parte	53
3. Hacia la equidad en salud para la infancia y adolescencia: promoción de una vida saludable	55
4. Educación de calidad	87
5. Protección integral para niñas, niños y adolescentes en circunstancias especialmente difíciles	113
Cuarta parte	153
6. Hacia un marco jurídico apropiado para la infancia y la adolescencia	155
7. Hacia la convivencia: participación de niñas, niños y adolescentes	165
Quinta parte	181
8. Ejecución del Programa de Acción 2002-2010	183
9. Seguimiento y evaluación del Programa de Acción 2002-2010	187
Anexos	191



Introducción

Hace poco más de una década, como resultado de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia y de la Convención sobre los Derechos del Niño, los jefes de Estado y de Gobierno de un gran número de países, asumieron un compromiso común para brindar un futuro mejor a todas las niñas, los niños y adolescentes. Es un compromiso vivo y dinámico que resultó en un movimiento social a nivel internacional para construir instituciones e instrumentar políticas en favor de la infancia y la adolescencia.

Desde entonces, el mundo ha experimentado cambios y México ha vivido profundas transformaciones. Han sido 12 años de logros, oportunidades y nuevos desafíos. Hoy, las necesidades de la niñez son más complejas que hace una década. La situación de la niñez ha mejorado, pero seguimos enfrentando rezagos y al mismo tiempo problemas emergentes. No obstante, hoy disponemos de mecanismos e instrumentos que nos permiten tener una mayor capacidad de respuesta para mejorar no sólo las condiciones de la niñez, sino también las de sus familias, comunidades y del entorno en el que se desarrollan.

Este Programa de Acción se sustenta en la visión de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas en favor de la Infancia, que tuvo lugar en mayo del 2002 y que dio a los dirigentes del mundo la oportunidad de renovar su compromiso con la infancia y la adolescencia mediante la aprobación del documento *Un Mundo Apropiado para los Niños*. Asimismo, se enmarca en el postulado del Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, quien sostiene que: *Son los niños y las niñas quienes, con su desarrollo individual y su contribución social, darán forma al mundo futuro; es a través de ellos como podrán eliminarse los persistentes ciclos de pobreza, exclusión, intolerancia y discriminación en beneficio de las generaciones futuras.*¹

Cabe recordar que en el 2000, a 10 años de distancia de la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia, tuvo lugar un amplio proceso internacional de examen final del decenio. Cada país elaboró un informe nacional en el que se midieron los alcances logrados para cada una de las metas derivadas de la Cumbre. El Secretario General de las Naciones Unidas, en el informe sobre la aplicación de la Declaración y el Programa de Acción de 1990, titulado *Nosotros los Niños y las Niñas*, reconoció que durante esa década hubo progresos considerables a nivel global y destacó que como resultado de la Cumbre se concertaron importantes programas y tratados para proteger a la niñez.

El Secretario General de la ONU también reconoció que los avances eran desiguales y que en muchos países persistían obstá-

culos para garantizar un futuro mejor para todas las niñas y niños. Sus conclusiones apuntaron que aún quedaba mucho por hacer en el mundo en favor de este sector de la población. Al entrar al siglo XXI, aún morían anualmente más de 10 millones de niñas y niños, con frecuencia debido a enfermedades fácilmente prevenibles, 150 millones sufrían desnutrición, más de 100 millones no asistían a clases y de ellos, 60 por ciento eran niñas.

En respuesta a los rezagos, metas no cumplidas, agendas pendientes y retos emergentes, los países del mundo ratificaron y renovaron su compromiso con el bienestar de las niñas y los niños en la Sesión Especial. Las metas para la primera década del siglo XXI quedaron plasmadas en el documento *Un mundo apropiado para los niños*.

México asumió decididamente su compromiso con la infancia. Hoy, en nuestro país existen más oportunidades para los niños. Los resultados de la última década se reflejaron en mejores condiciones de salud, educación y protección.

México asistió a la Sesión Especial con buenas cuentas que rendir ante las metas establecidas en la Cumbre. Trabajando de manera conjunta sociedad y gobierno, se han conseguido avances significativos en la calidad de vida de la infancia y la adolescencia mexicana. Gracias a un proceso detallado y continuo de evaluación, con metas específicas, y al desarrollo de indicadores acordados a nivel nacional, hoy conocemos con exactitud los alcances y los desafíos.

En el 2000, México evaluó el progreso en ocho áreas específicas: salud del niño, salud de la mujer, nutrición, educación y alfabetización, agua potable y saneamiento básico y niñas y niños en circunstancias especialmente difíciles.²

De las 26 metas de la Cumbre Mundial de 1990 aplicables a México, se logró alcanzar 20; en una el resultado fue insatisfactorio y los avances en cinco áreas aún se están evaluando.

Es así que en salud y nutrición, se alcanzaron 17 de las metas, en tres se consiguió un nivel satisfactorio y en dos el avance no fue evaluable. No alcanzamos la meta propuesta por la Cumbre Mundial en favor de la Infancia de reducir a la mitad la tasa de mortalidad materna, por lo que éste figura como reto para esta década.

En educación y alfabetización se alcanzaron dos metas y dos más se calificaron con avance satisfactorio. En agua potable y saneamiento básico se lograron avances satisfactorios. En el caso

¹ Annan, Kofi. *Nosotros los niños y las niñas. Cumplir las promesas de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia*, Naciones Unidas 2002.

² Programa Nacional de Acción en favor de la Infancia. *Evaluación 1990-2000*. Comisión Nacional de Acción en favor de la Infancia. Secretaría Técnica. Serie Documentos Técnicos. Número 6. México, D.F. septiembre, 2000.

de niñas y niños en circunstancias especialmente difíciles, una meta fue reportada como satisfactoria y la otra como no evaluable. Claramente, un gran reto que enfrentamos y asumimos con este Programa de Acción, es el de establecer indicadores y mecanismos para medir el avance en las metas que no fueron evaluadas.

Las niñas, niños y adolescentes mexicanos, si bien han gozado de una mejoría importante en sus condiciones de vida, siguen enfrentando rezagos y a la vez retos emergentes. Más de 50 millones de mexicanas y mexicanos viven en pobreza. La mayoría de los niños habita en hogares que no pueden cubrir sus necesidades alimentarias, de salud, educación, vestido ni vivienda. Asimismo, 40 por ciento de los pobres son niños.

Ha bajado considerablemente la mortalidad infantil y de menores de 5 años; sin embargo, han surgido nuevas amenazas para la salud de la infancia y la adolescencia, tales como el VIH/SIDA, los cánceres y la obesidad.

Por otro lado, prevalecen las desigualdades. Los 63 grupos indígenas del país sufren las expresiones más lacerantes de pobreza y marginación. La tasa de mortalidad de los niños indígenas 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.³ La iniquidad de género sigue siendo una realidad. Un indicador de esta situación es que la violencia intrafamiliar recae sobre todo en las mujeres, en las niñas y los niños.

Hemos consolidado importantes avances que se han expresado en el ámbito jurídico. Hoy se cuenta con nuevos instrumentos legales para garantizar a niñas y niños sus derechos. En 1999 se reformó el artículo 4º Constitucional para incluir la noción de los derechos de la infancia. En 2000 se aprobó con el respaldo de todas las fuerzas políticas del país la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

Además, hoy se cuenta con mejores instrumentos programáticos, muchos de los cuales, se han ido perfeccionando a lo largo de los últimos años. Los programas se ejecutan en un marco democrático que propicia la corresponsabilidad, la participación de la sociedad civil, la transparencia y la evaluación continua.

Sin embargo, aún falta un largo camino por recorrer si se quiere cumplir plenamente con el objetivo de hacer valer todos los derechos de niñas, niños y adolescentes y garantizar el máximo desarrollo de su potencial humano y social.

Construir un país apropiado para las niñas, los niños y los adolescentes y garantizar sus derechos, obliga a construir políti-

cas de largo plazo que consoliden el establecimiento de una alianza por ellas y ellos.

A estos retos y aspiraciones responde el Programa de Acción 2002-2010. Se trata de dar respuesta a las necesidades de la infancia y la adolescencia con una propuesta innovadora de atención. El gobierno federal pretende, de esta forma, garantizar a la infancia y la adolescencia el ejercicio pleno de sus derechos y el desarrollo de sus capacidades y habilidades. Es un Programa que retoma las lecciones aprendidas en la década pasada e incorpora los retos y desafíos de la primera década del siglo XXI. Ratifica la obligación del Estado de tomar las medidas requeridas para velar por el interés superior de la infancia y la adolescencia, dando prioridad a las políticas públicas en su favor. Su objetivo al 2010, tal y como se estableció en la Sesión Especial, pretende sentar una base firme que permita alcanzar los objetivos internacionales de desarrollo previstos para 2015 y las metas de la Cumbre del Milenio, así como cumplir las metas y objetivos aún no alcanzados, y un conjunto coherente de metas y objetivos intermedios en el curso del presente decenio.

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 del Gobierno de la República, en el ámbito de la equidad e igualdad de oportunidades, propone: “Crear las condiciones que permitan a los niños desarrollarse en un ambiente emocional y físicamente seguro, garantizándoles bienestar, educación, salud y equidad. Para tal efecto, se elaborará la agenda que servirá de guía para un movimiento nacional en favor de la niñez y se promoverá un consejo para apoyar el desarrollo de infantes y adolescentes”.⁴

El Programa de Acción 2002-2010 recoge esa propuesta y plantea una visión del país que queremos construir y el esfuerzo conjunto que gobierno y sociedad tendremos que realizar para mejorar la calidad de vida de las niñas, niños y adolescentes.

El faro del Programa de Acción es la Convención sobre los Derechos del Niño. Su brújula es la estrategia para la política social *Contigo*.

Esta estrategia busca mejorar las capacidades de las niñas, los niños y los adolescentes y garantizar a sus familias oportunidades de ingreso, patrimonio y protección social. *Contigo* plantea construir un entorno seguro y productivo en el que cuenten con espacios dignos, acordes con sus necesidades de desarrollo individual y colectivo. *Contigo* nos orienta en la tarea de construir un ambiente de seguridad y de progreso para nuestra infancia y adolescencia.

En esencia, la meta global de este Programa es crear las condiciones para que todas las niñas y niños de México inicien su vida en un contexto de igualdad de circunstancias que sean propicias para su desarrollo integral.

³ Programa Nacional de Salud 2001-2006. *La democratización de la salud en México*. SSA, México, 2001.

⁴ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Poder Ejecutivo Federal. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2001.

Se parte de un diagnóstico realista y objetivo sobre la situación de la infancia en México, en un contexto de cambios y transiciones en los distintos ámbitos de la vida nacional. Un diagnóstico que nos permite identificar las prioridades de acción ante los rezagos y los problemas emergentes.

El Programa recoge la experiencia y energía del gobierno y la sociedad. Aprovecha en favor de la infancia el contexto democrático del país, en el cual la amplia participación de organizaciones y ciudadanos es fundamental.

Se trata de un Programa que hace énfasis en el federalismo. Por ello, uno de sus retos más importantes es la generación de programas específicos y apropiados en cada uno de los estados y el Distrito Federal.

La transparencia, la equidad de género, la inclusión, el respeto a la diversidad cultural y religiosa, la cohesión social, la integralidad y la corresponsabilidad son ejes fundamentales para el cumplimiento del Programa. En cada uno de los capítulos se plasman las metas del Programa, así como los indicadores cuantitativos y cualitativos requeridos para evaluar sus avances.

La ejecución de este Programa requiere impulsar reformas a las leyes e instituciones de nuestro país para que respondan a los nuevos retos y desafíos, así como para orientar las agendas legislativa, jurídica, normativa y de participación social, necesarias en el diseño de políticas públicas integrales en favor de la infancia y la adolescencia. Serán estas tareas las que llevarán a hacer realidad una política de Estado para la infancia y la adolescencia.

La manera como se ha construido este Programa de Acción 2002-2010, refleja un nuevo estilo de gobierno, el cual privilegia el diálogo y la consulta para definir las políticas públicas que inciden en la vida de la comunidad. Un desafío de esta magnitud exige un trabajo coordinado de los tres poderes —Ejecutivo, Legislativo y Judicial— en los ámbitos federal y estatal, así como de la sociedad civil, de los empresarios, de los medios de comunicación y de los padres de familia.

La conceptualización y diseño del Programa son resultado de una estrecha coordinación interinstitucional e intersecretarial que busca generar sinergias, evitar duplicidades y convocar los esfuerzos de las diversas instituciones públicas, sociales y privadas.

Un reto esencial de este Programa es la recuperación de las opiniones de niñas, niños y adolescentes de México. Sin duda, las niñas y los niños pueden cambiar el mundo para su beneficio y el de la sociedad en su conjunto. Debemos recuperar su capacidad para protestar ante sucesos que tal vez los adultos no ven o prefieren no ver.

El Programa de Acción 2002-2010 constituye un marco detallado de los principios, acciones y líneas estratégicas que el Gobierno de la República está emprendiendo en favor de la infancia y la adolescencia. Consta de cinco partes divididas en nueve capítulos.

En la primera parte, el capítulo sobre el marco general expone los principales antecedentes del Programa en el contexto internacional y local. Se describe la Convención sobre los Derechos del Niño y cómo su enfoque cobró forma en la Cumbre Mundial celebrada en 1990. Presenta el balance mundial de la década y ubica los logros de México ante las metas de la década de los noventa. Asimismo, se describen las grandes transiciones que marcan el contexto actual del país - la económica, política, demográfica, epidemiológica, nutricional y social. En seguida, se abordan los compromisos asumidos en la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas en favor de la Infancia del 2002. Finalmente, el capítulo, ofrece una descripción detallada de la estrategia para la política social *Contigo*, como respuesta ante los retos que enfrenta la infancia en México.

La segunda parte del Programa presenta un panorama de la distribución de la población según rangos de edad, en el marco del proceso de transición demográfica que México está viviendo. Analiza en detalle la condición social de la infancia en México, en particular en lo referente al entorno, el hogar, la vivienda y la vida familiar. Por último, se presenta una descripción de los programas destinados a la creación y el fortalecimiento de las capacidades y oportunidades de la infancia, en el contexto de una visión integral de desarrollo humano y social.

La tercera parte describe las acciones que el gobierno federal instrumenta para ampliar las capacidades de niñas, niños y adolescentes, en tres grandes áreas: Vida Saludable, Educación de Calidad y Protección Integral para Niñas, Niños y Adolescentes en Condiciones Especialmente Difíciles.

Los capítulos sobre Vida Saludable y Educación de Calidad inician con un análisis de las metas alcanzadas con el Programa Nacional de Acción en favor de la Infancia 1990-2000, así como con un diagnóstico de la situación actual en México, la región y el mundo, que se toma como punto de partida para describir las principales estrategias para el período 2002-2010 con las que se busca alcanzar los compromisos adquiridos en la Sesión Especial.

El capítulo sobre Protección Integral para Niñas, Niños y Adolescentes en Condiciones Especialmente Difíciles, aborda de manera específica la atención a las niñas y niños en situación de calle, trabajadores, migrantes y repatriados, víctimas de violencia, maltrato y abuso, hijos de trabajadores migrantes, con alguna discapacidad, indígenas, en desamparo, en conflicto con la

ley, víctimas de explotación sexual comercial infantil, refugiados y desplazados por conflictos en otros países, hijos de madres reclusas, y extraviados, sustraídos o ausentes.

Es importante destacar que en los capítulos de Educación de Calidad y Protección Integral, este Programa ofrece metas e indicadores cuantitativos que complementan las metas globales y cualitativas establecidas en la Sesión Especial.

La cuarta parte del Programa, ofrece un diagnóstico legislativo y jurídico de los derechos de la infancia y la adolescencia desde la evolución normativa y la impartición de justicia, hasta la construcción de un marco jurídico apropiado para la infancia y la adolescencia. Por último aborda los diversos instrumentos con los que el país cuenta para brindar protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Ante la importancia de impulsar la participación de las niñas, los niños y los adolescentes, este Programa dedica su séptimo capítulo a este tema. Se incluye un análisis de los antecedentes; encuestas y consultas; educación cívica y estrategias educativas; foros, parlamentos y participación en proyectos y metas, líneas estratégicas y ejecución. El análisis de este capítulo, busca que las estrategias establecidas y el diseño de las acciones del Programa reflejen las prioridades expresadas por la infancia mexicana. El Programa retoma también las acciones existentes en materia de participación de la infancia y la adolescencia y propone, como línea estratégica, su fortalecimiento y la planeación de nuevas acciones a lo largo de la década.

La evaluación, la participación y el seguimiento se incorporan como elementos centrales del Programa de Acción 2002-2010. En este apartado, se exponen los mecanismos, sistemas e indicadores a partir de los cuales se evaluará periódicamente el desempeño de las distintas estrategias y programas gubernamentales.

Con el propósito de garantizar su ejecución, se establece, en el último apartado, la forma en que el Programa será llevado a la práctica. El diseño del mismo se sustenta en la coordinación interinstitucional, cuyo eje y fortaleza radican en el trabajo realizado por el Gabinete de Desarrollo Humano y Social, en el marco de la estrategia de política social *Contigo*. También propone nuevos mecanismos de seguimiento y participación para las niñas, los niños y los adolescentes, así como para las organizaciones de la sociedad civil. La ejecución del Programa dependerá de la confluencia de los muchos actores involucrados así como de la articulación sectorial, nacional y federal de programas, tanto públicos como privados.

Para fortalecer la participación de las niñas, los niños y los adolescentes en su Programa y para ampliar su capacidad de ejer-

cer sus derechos, el Programa incluye una versión infantil escrita y diseñada especialmente para ellos que se titula *Un México Apropriado para Nosotros*. Se trata de un primer ejercicio ya que la generación de insumos para las niñas, niños y adolescentes es un compromiso de largo plazo del Programa. Esta versión acompaña al documento formal y será elemento clave para su difusión entre la infancia y la adolescencia.

Tanto esta versión formal, como la versión 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 buscamos entrar en su realidad y situar las cifras duras y a veces frías en otro lenguaje de comunicación que es la obra artística infantil y juvenil.

En la elaboración de este Programa de Acción 2002 - 2010, participaron la Presidencia de la República; la Secretaría de Gobernación; la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE); la Secretaría de Seguridad Pública (SSP); la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol); la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat); la Secretaría de Educación Pública (SEP); la Secretaría de Salud (SSA); la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS); la Procuraduría General de la República (PGR); el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF); el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres); el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI); la Comisión Nacional del Agua (CNA); el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ); el Consejo Nacional de Población (Conapo); el Consejo de Menores; el Instituto Nacional Indigenista (INI); el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol); el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA); el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (Conevty); la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH); el Instituto Federal Electoral (IFE) y, además del apoyo entusiasta y la asesoría técnica del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), entre otros.

Las aportaciones de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con este sector, y que cuentan con experiencias exitosas y novedosos modelos de intervención, resultaron insumos fundamentales, por lo cual se mantendrán abiertos los mecanismos de coordinación con ellas durante la ejecución del Programa.

La estructura y el contenido del Programa de Acción 2002-2010 es resultado de numerosas reuniones de trabajo, talleres de análisis y del esfuerzo de cada uno de los participantes, quienes con visión de largo plazo y con el único propósito de construir una política de Estado en favor de la infancia y la adolescencia, aportaron su tiempo, su talento y dejaron constancia de su indu-

dable compromiso con la causa de las niñas y los niños, que es la causa de México.

Así pues, este Programa y el amplio proceso de participación social que implicó constituyen una invitación a fortalecer el papel de las y los ciudadanos en la conducción del país, quienes al recibir información y encontrar espacios para la expresión de sus ideas tendrán una nueva forma de relacionarse con su gobierno: más responsable, crítica, participativa y comprometida.

El Programa es un prime paso en la construcción de una agenda nacional a favor de la infancia y la adolescencia, diseñada para enfrentar las exigencias de la primera década del siglo XXI.

En el marco de la estrategia de política social *Contigo*, México responde con *Un México Apropriado para la Infancia y la Adolescencia, Programa de Acción 2002-2010* 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 ellos.



