



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO
PROGRAMA DE MAESTRÍA EN TRABAJO SOCIAL
ESCUELA NACIONAL DE TRABAJO SOCIAL
CAMPO DE CONOCIMIENTO: DESARROLLO HUMANO

**POLÍTICAS PÚBLICAS DIRIGIDAS A NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN MÉXICO:
ANÁLISIS DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN INTEGRAL
DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES (SIPINNA),
1989-2017**

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE MAESTRA EN TRABAJO SOCIAL

PRESENTA:

ROSA MARÍA TORILLO ORTIZ

TUTOR: ELÍ EVANGELISTA MARTÍNEZ
ESCUELA NACIONAL DE TRABAJO SOCIAL

Ciudad Universitaria, Cd. Mx. abril 2018



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos



A niñas, niños y adolescentes por permitirme contribuir con ideas y acciones en la difusión y promoción de sus derechos.

Al Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes por ser el objeto de estudio de esta investigación que busca contribuir en la mejora de su funcionamiento.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por su apoyo durante los años de maestría.

A la Universidad Nacional Autónoma de México a través de la Escuela Nacional de Trabajo Social por ser mi segunda casa, mi lugar de creación y formación.

A mis lectores, Mtra. María Concepción Reyes Álvarez, Mtro. Fernando Cortez Vázquez, Mtra. Alejandra Gabriela Moreno Fernández y a la Dra. Laura G. Zaragoza Contreras, por sus palabras traducidas en observaciones y cuestionamientos que fortalecieron el presente trabajo.

A mi tutor, Mtro. Elí Evangelista Martínez, por su puntual seguimiento, dedicación y estímulo constante, sin dejar a un lado, los años de guía y apoyo incondicional desde mí andar como Trabajadora Social.

Agradecimientos

Para ti Antonie por la bioquímica construida.

Para ti Angie, gracias por llegar y estar.

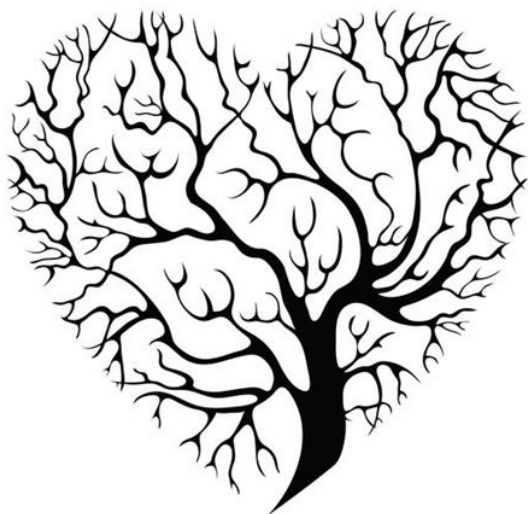
A mis amigas y colegas, Lupita y María de Jesús, por su apoyo incondicional.

A Carmen, Ana y Mary por abrazarme a la distancia y extenderme su mano.

A todas aquellas personas que forman parte de mi construcción.



Agradecimientos



Momi, hermano y bella Naty
Cómplices amorosos, centro de energía

A mi padre, por estar en aquella dimensión

Contenido

INTRODUCCIÓN	9
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	13
JUSTIFICACIÓN	24
MARCO TEÓRICO. CONCEPCIÓN ESTRUCTURAL DE LA CULTURA. (J. THOMPSON), MIRADA TEÓRICA	26
ESTRATEGIA METODOLÓGICA.....	30
CAPÍTULO 1.....	39
CARACTERÍSTICAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ORIENTADAS A LA PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES (CONCEPTOS, DISCURSO Y MARCO JURÍDICO)	39
1.1 DEFINICIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	39
1.2 NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES COMO SECTOR DE ATENCIÓN PRIORITARIA	45
1.2.1 NIÑAS Y NIÑOS COMO SUJETOS DE DERECHO.....	46
1.2.2 LAS Y LOS ADOLESCENTES COMO SUJETOS DE DERECHO.....	49
1.3 POLÍTICA PÚBLICA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA PROTECCIÓN INTEGRAL (ANTECEDENTES, IDEAS Y DISCURSO)	52
1.3.1 DOCTRINA DE LA SITUACIÓN IRREGULAR	54
1.3.2 DOCTRINA DE LA PROTECCIÓN INTEGRAL	57
1.4 CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO, MARCO JURÍDICO Y DE LEGITIMIDAD DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PROTECCIÓN INTEGRAL	62
1.5 SISTEMAS NACIONALES DE PROTECCIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES MECANISMOS DE ARTICULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PROTECCIÓN INTEGRAL.....	71
1.5.1. EXPERIENCIAS EN AMÉRICA LATINA.....	79
CAPÍTULO 2.....	86
ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y CONTEXTUALES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ORIENTADAS A LA PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES	86
2.1. LA PROTECCIÓN INTEGRAL DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES, NUEVO PARADIGMA EN MÉXICO PERIODO 1989-2017	87
2.2. ARMONIZACIÓN DEL MARCO JURÍDICO Y ADMINISTRATIVO (PRIMERA ETAPA).....	94
2.2. ARMONIZACIÓN DEL MARCO JURÍDICO Y ADMINISTRATIVO (SEGUNDA ETAPA).....	99

CAPÍTULO 3	105
DESCRIPCIÓN DEL PROCESO DE PRODUCCIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES.....	105
3.1. SURGIMIENTO LEGISLATIVO Y ADMINISTRATIVO.....	106
3.1.1. ATRIBUCIONES Y ESTRUCTURA INTERNA	108
3.1.2. ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA	112
3.2. OPERACIÓN, DISTRIBUCIÓN Y PROGRAMACIÓN	115
3.2.1. DESCENTRALIZACIÓN Y ROL DE LOS GOBIERNOS LOCALES.....	122
3.2.2. MARCO PROGRAMÁTICO GENERAL Y ESPECÍFICO (PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y PROGRAMA NACIONAL DE PROTECCIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES).....	127
CAPÍTULO 4	139
ANÁLISIS DEL PROCESO DE PRODUCCIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES	139
4.1 CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES.....	141
4.3 MARCO JURÍDICO, INSTITUCIONAL Y DE LEGITIMIDAD DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES	149
4.3 MARCO PROGRAMÁTICO EXPLÍCITO E IMPLÍCITO DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES	155
CONCLUSIONES.....	160
ASPECTOS GENERALES. POLÍTICAS PÚBLICAS DIRIGIDAS A NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN MÉXICO.....	160
ASPECTOS ESPECÍFICOS. SISTEMA NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES.....	164
ASPECTOS ACADÉMICOS Y PROFESIONALES.....	170
PROPUESTA.....	172
VISIÓN DE INTEGRALIDAD EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	172
EJERCICIO DE DERECHOS POR PARTE DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES	175
PARTICIPACIÓN DEL TRABAJADOR SOCIAL	176
FUENTES CONSULTADAS	178

Índice de tablas

Tabla 1	Distribución de niñas, niños y adolescentes por Entidades Federativas	16
Tabla 2	Tipos de carencias que enfrentan niñas, niños y adolescentes que se encuentran en situación de pobreza	17
Tabla 3	Principales causas de muerte de niñas, niños y adolescentes	19
Tabla 4	Sustento Teórico del Modelo Multidimensional	32
Tabla 5	Características del Modelo Multidimensional	33
Tabla 6	Dimensiones de análisis	33
Tabla 7	Triada dimensional	37
Tabla 8	Dimensiones de la Política Pública	44
Tabla 9	Diferencias entre la Doctrina de la Situación Irregular y la Doctrina de la Protección Integral	61-62
Tabla 10	Acontecimientos históricos que acompañaron el diseño de la Convención sobre los Derechos del Niño	67-69
Tabla 11	Características de los Sistemas Nacionales de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes	75-78
Tabla 12	Protección Integral en América Latina de niñas, niños y adolescentes (Caracterización de la Experiencia)	80-85
Tabla 13	Ruta de Implementación Federal	112-113
Tabla 14	Acuerdos de la Primera Sesión Ordinaria del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes	116
Tabla 15	Ruta de Implementación Estatal y Municipal y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México	125-127
Tabla 16	Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, metas, estrategias y objetivos	131

Tabla 17	Características Generales del Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes	135-138
Tabla 18	Dimensiones de análisis del Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes	140-141
Tabla 19	Retraso en la incorporación de la Convención sobre los Derechos del Niño en la vida cotidiana de niñas, niños y adolescentes en México	144
Tabla 20	Relaciones de poder entre niñas, niños y adolescentes-adultos (perspectiva de Krauskopf, 1998)	146
Tabla 21	Datos preocupantes de la situación actual de niñas, niños y adolescentes en México	147
Tabla 22	Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes -Estructura Institucional	151

Índice de figuras

Figura 1	Distribución por sexo y edad	15
Figura 2	Componentes teóricos utilizados en la investigación	30
Figura 3	Criterios explícitos que considerar en la triada dimensional	34
Figura 4	Estructura del Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y Atribuciones de la Secretaría Ejecutiva	111
Figura 5	Instalación del Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes	115
Figura 6	Organización de la Procuraduría Federal Protección de Niñas, Niños y Adolescentes	121
Figura 7	Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2016 - 2018 - Líneas de Acción (Temáticas a atender)	133

Introducción

La investigación que se desarrolla busca contribuir al estudio de las Políticas Públicas que el Estado Mexicano implementa para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes que transitan o viven en el territorio. Por ello y considerando la complejidad y extensión del tema por su construcción histórica, contextual, conceptual, metodológica y operativa, el presente análisis se centra en el mecanismo encargado de articular a los sectores público, privado y social a través de la implementación de instrumentos que permitan la protección integral de todas las personas menores de 18 años, el denominado, Sistema para la Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA).

En este sentido, el SIPINNA como elemento que integra las Políticas Públicas dirigidas a niñas, niños y adolescentes por parte del Estado Mexicano, es formalizado normativamente en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, publicada en el año 2014, que lo describe como un mecanismo de articulación de las políticas que se diseñan y ejecutan entre los tres niveles de gobierno con la finalidad de llegar a todas las personas menores de edad sin distinción alguna como sujetos de derecho, esto es, como titulares de derechos con capacidades particulares y esenciales que contribuyen activamente en el desarrollo del país.

De esta forma, el SIPINNA se convierte jurídica, política y administrativamente en el mecanismo que guía y coordina que las Políticas Públicas dirigidas a niñas, niños y adolescentes aseguren la efectividad de todos los derechos reconocidos en el marco jurídico internacional y nacional a través de la construcción de garantías universales y especializadas que utilicen los recursos hasta el máximo disponible.

Así, la Política Pública dirigida a niñas niños y adolescentes tiene por primera vez en su historia, la creación legislativa de un órgano que le articula con una mirada integral, el SIPINNA, hecho que obliga al rediseño administrativo de la atención otorgada a este sector de la población por parte de un Estado Mexicano que tiene como antecedentes

históricos, la construcción de medidas encaminadas a asistir a los más vulnerables, a la generación de estrategias que fortalecen la responsabilidad de las familias del cuidado exclusivo de sus hijas e hijos y del desarrollo de programas desarticulados que atienden necesidades o problemáticas sociales de forma parcial pero que no garantizan derechos.

De esta manera, se observa un gran avance normativo en la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes por parte del Estado Mexicano; sin embargo, la tardanza de su construcción después de ratificada la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) en el año 1989, su interpretación en el proceso de diseño administrativo e implementación en un contexto que revela las desigualdades existentes entre quienes conforman este sector social, en donde el 53.9% de personas de 0-17 años se encuentran en situación de pobreza (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2015, p. 21), requiere de revisión y atención de forma urgente no sólo por quienes le consideran un objeto de estudio sino por aquellos que tiene como función ser parte de su ejecución, monitoreo y evaluación.

El Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (2017, p. 2), establece que pese a los múltiples programas y acciones, los datos e indicadores existentes dan cuenta de situaciones de desventaja sistemática, riesgo o discriminación, en temas como pobreza, violencias, desarrollo infantil temprano, acceso a seguridad social, explotación laboral, y grandes desigualdades por origen étnico, territorio, nivel socioeconómico o sexo, entre otros.

Es por ello, que resulta de interés conocer y analizar las Políticas Públicas dirigidas a niñas, niños y adolescentes en particular, el proceso de producción del SIPINNA, toda vez que su construcción es fundamental en la generación de los resultados que se espera de él y que están vinculados a su expectativa de ser el instrumento del Estado para cumplir con la responsabilidad de garantizar la protección de los derechos de quienes obligan su surgimiento y operación.

De esta forma, conocer y analizar al SIPINNA, se convierte en el objeto de estudio de la investigación de tipo documental que se presenta. Su análisis a través de la guía de Jonh B. Thompson (1989) mediante la Concepción Estructural de la Cultura y Elí Evangelista (1998) con el Modelo de Análisis Multidimensional de las Políticas Sociales, busca conocerle en la conformación de sus partes (general a particular) a través de la revisión documental de conceptos, antecedentes históricos y contextuales, registros jurídicos y administrativos que le refieren directa o indirectamente.

Por lo anterior, el objetivo general de la investigación que se presenta es:

- Analizar el Sistema Nacional de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en el marco de la Política Pública orientada a la protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes en México, durante el periodo 1989-2017.

Los objetivos específicos son:

- Conocer las características de las Políticas Públicas orientadas a la protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes.
- Describir los antecedentes históricos y contextuales de las Políticas Públicas orientadas a la protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes que influyen en la producción del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes.
- Describir el proceso de producción del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes en su surgimiento y operación.
- Analizar desde la perspectiva del Modelo de Análisis Multidimensional de las Políticas Sociales, la producción del Sistema Nacional de Protección Integral de

Niñas, Niños y Adolescentes en su surgimiento y operación con la finalidad de generar propuestas que coadyuven en su funcionamiento.

En este sentido, los objetivos mencionados para el desarrollo de la presente investigación documental, son organizados de la siguiente forma:

El capítulo primero, denominado **Características de las Políticas Públicas orientadas a la protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes. (Conceptos discurso y marco jurídico)**, describe los componentes generales de su construcción que se expresan, en la conceptualización de la Política Pública, en la caracterización de niñas, niños y adolescentes como sujetos de atención, en la identificación de los antecedentes y razón de la Doctrina de la Protección Integral como discurso construido para sustentar la normatividad y acciones desarrolladas, en el reconocimiento de la CDN como marco jurídico y político internacional que soporta las decisiones actuales entre las que destaca el surgimiento de los Sistemas Nacionales de Protección en América Latina.

El capítulo segundo, titulado **Antecedentes históricos y contextuales de las Políticas Públicas orientadas a la protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes**, refiere sobre los acontecimientos ocurridos en el periodo 1989 - 2017 en México y que son marco en la construcción de la Política Pública que sustenta al SIPINNA como mecanismo del Estado Mexicano para garantizar los derechos de las personas menores de 18 años.

El capítulo tercero, titulado **Descripción del proceso de producción del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes**, presenta las características del surgimiento y operación del mecanismo creado para articular la Política Pública dirigida a niñas, niños y adolescentes. En dicho apartado se integran los elementos jurídicos, administrativos, políticos y sociales que le componen y que formalizan su existencia.

El capítulo cuarto, denominado **Análisis del proceso de producción del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes**, se refiere a la suma y relación de las dimensiones entre el marco jurídico existente, la aceptación y percepción por parte de los actores sociales, el marco institucional y el marco programático y operativo presentes en el proceso de producción de dicho mecanismo.

Las **conclusiones y propuestas**, conjuntan los hallazgos de la investigación, su contenido aporta elementos que pretenden contribuir al estudio de las Políticas Públicas dirigidas a niñas, niños y adolescentes a través de la exposición de situaciones de riesgo que se considera pueden afectar su funcionalidad y de la generación de alternativas que se sumen al movimiento a favor de la protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Planteamiento del problema

Como parte del desarrollo de la presente investigación es fundamental introducir el tema a partir de la definición de la problemática, toda vez que analizar al SIPINNA requiere del conocimiento de datos sociodemográficos que permitan identificar las condiciones de vida de niñas, niños y adolescentes y de las acciones emprendidas para su atención, información que forma parte de su formulación.

En México, las Políticas Públicas dirigidas a niñas, niños y adolescentes tienen como soporte legal la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los diversos instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos¹, su aplicación debe garantizar de manera plena los derechos de quienes integran este grupo de edad sin distinción alguna por aspectos físicos, sociales, políticos y culturales, para lograr lo anterior, se reconoce al Estado como el responsable jurídico situación que rompe con la

¹ Declaración de los Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Convenio número 182 de la OIT sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, Convenio sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo de la OIT, Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación con la Mujer, Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios, Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, Directrices para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños (Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2012, p.198).

tradicional forma de sólo atender a los más desprotegidos pues las familias se encargan del resto.

El avance jurídico que existe en la materia es representativo, las Políticas Públicas dirigidas a niñas, niños y adolescentes que se exigen en la actualidad, son de carácter integral, Morlachetti (2013, p.86), refiere “Un enfoque de protección integral promueve visión holística de la protección de la infancia que necesariamente involucra la totalidad de los actores involucrados en la protección de los derechos del niño”, sin embargo, se requiere trascender del discurso formalmente establecido a lo realmente ocurrido en lo cotidiano.

Respecto a la situación en la materia, a veintinueve años del avance jurídico más importante en la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en donde el Estado Mexicano aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño², (CDN) que Naciones Unidas³ (2017), considera “como el instrumento internacional más relevante en materia de reconocimiento⁴, respeto y protección de los derechos de este grupo edad”, no se asegura la aplicación de Políticas Públicas de protección integral que impacten en el goce y ejercicio de los derechos de las personas menores de 18 años tal

² A través de los Derechos Humanos se reconoce la personalidad jurídica de las personas, se reconoce su titularidad y la exigibilidad que tiene cada sujeto sobre sus derechos; ante esto los Estados Parte están obligados para con las personas que se encuentran en su jurisdicción y que deben ver protegidos sus Derechos Humanos por las instancias (jurídicas, legislativas y administrativas) correspondientes. Las obligaciones son normas que dan a las personas o a otros actores razones para comportarse de cierta manera, algunas obligaciones requieren que las personas se abstengan de cierta conducta, otros requieren que las personas o actores inicien una conducta o conductas permisibles diferentes. (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2003).

³ Naciones Unidas (2017) establece que hay diez principales tratados internacionales sobre Derechos Humanos. Cada uno de estos tratados establecen un comité de expertos encargados de supervisar la aplicación del tratado por los Estados Partes. Algunos de los tratados se complementan con protocolos facultativos relativos a preocupaciones específicas, en particular la Convención sobre los Derechos del Niño refiere sobre la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes considerando que deben estar plenamente preparados para una vida independiente en sociedad y ser educados en el espíritu de los ideales proclamados en la Carta de las Naciones Unidas y, en particular, en un espíritu de paz, dignidad, tolerancia, libertad, igualdad y solidaridad.

⁴ Niñas, niños y adolescentes son concebidos como sujetos de derecho a nivel internacional desde el siglo XX, hecho que se formaliza jurídicamente el 20 de noviembre de 1989 cuando es aprobada la Convención sobre los Derechos del Niño, tratado internacional de carácter vinculante que es firmado y ratificado por 193 países (casi universal), quienes asumieron la obligación de hacer valer que toda persona menor de 18 años independientemente de su credo, etnia, raza y clase social tiene Derechos Humanos universales, inherentes, indivisibles e interdependientes.

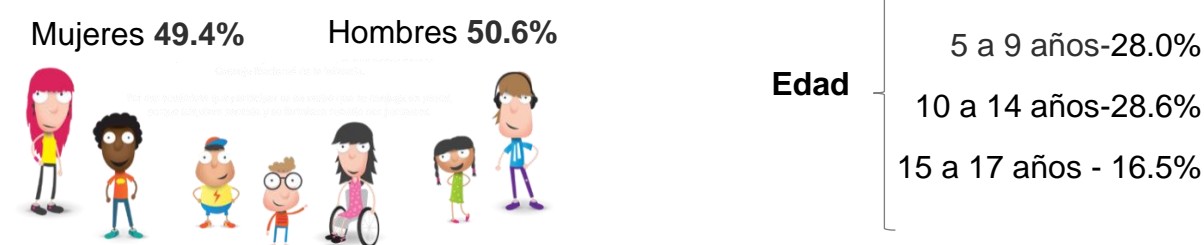
como se menciona en las observaciones emitidas por el Comité de los Derechos del Niño⁵, órgano que examina los progresos en la aplicación de la CDN.

El Comité de los Derechos del Niño (2015), refiere en sus últimas observaciones al Estado Mexicano, sobre la debilidad de las Políticas Públicas dirigidas a niñas y niños que se mantiene sin un ente de coordinación y articulación institucionalizado, además, de las deficiencias y falta de transparencia en los presupuestos asignados a nivel federal, estatal y municipal para la garantía de sus derechos (p.3 y 6).

De esta forma, los recursos asignados se mantienen distantes del principio del interés superior de niñas, niños y adolescentes por lo que no garantizan la interdependencia⁶ de los derechos de las personas menores de 18 años que conlleva a la implementación de Políticas Públicas con falta de coordinación, estrategias y acciones desvinculadas que incrementan la deuda pendiente con los 39, 214,411 niñas, niños y adolescentes que representan el 32.8% de la población total⁷, que reside en México, distribuidos por sexo y edad de la siguiente manera:

Figura 1

Distribución por sexo y edad



Fuente: Elaboración propia con información sociodemográfica de Gobierno Federal (2015, p. 30) y Consejo Nacional de la Infancia-Chile (2017).

⁵ La Convención sobre los Derechos del Niño (1989, p.10), establece en sus artículos 43 y 44 que se establecerá un Comité de los Derechos del Niño órgano de expertos establecido para “examinar los progresos realizados en el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados Parte”. El Comité está integrado por dieciocho personas de gran integridad moral y reconocida competencia en las esferas reguladas por el tratado, en este sentido, los Estados Parte se comprometen a presentar al Comité, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, informes sobre las medidas que hayan adoptado para dar efecto a los derechos reconocidos en la Convención y sobre el progreso que hayan realizado en cuanto al goce de esos derechos.

⁶ Vázquez (2012, p. 152), refiere que la interdependencia es la medida en que el disfrute de un derecho en particular o un grupo de derechos dependen para su existencia de la realización de otro derecho o de un grupo de derechos

⁷ El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2015, p. 1) establece que en México habitan 119, 530,753 personas.

Desde esta óptica, la deuda pendiente con niñas, niños y adolescentes que residen en el país genera brechas económicas y sociales que se observan en su distribución en zonas rurales (24.4%) y zonas urbanas (73.6%) como lo refiere el Gobierno Federal (2016, p. 30), situación que impacta en su interacción con el medio físico y social, lo que ocasiona la existencia de entidades federativas (Estado de México, Jalisco, Veracruz, Chiapas y Guerrero) con desventaja social por los problemas de distribución espacial, tal como se muestra a continuación:

Tabla 1

Distribución de niñas, niños y adolescentes por Entidades Federativas en México

Entidades del país donde se concentra el mayor número de niñas, niños y adolescentes	Entidades donde la proporción de niñas, niños y adolescentes, respecto a la población total, es mayor
- Estado de México -13.1%,	- Chiapas -39.4%
- Jalisco -6.7%	- Guerrero -37%
- Veracruz -6.6%	

Fuente: Elaboración propia con información retomada de Gobierno Federal (2015, p. 30).

Es así, como la distribución desigual que se vive entre los estados de la República Mexicana debilita el ejercicio de derechos del 53.9% de personas de 0-17 años que se encuentran en situación de pobreza es decir 21.4 millones de niñas, niños y adolescentes (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2015, p. 21 y 37), lo que significa la carencia⁸ en las condiciones mínimas que les permitan ver garantizado su bienestar económico, sus derechos sociales y su desarrollo en un contexto territorial y comunitario amigable, como se refiere en el siguiente cuadro.

⁸ El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2015, p. 23), refiere que los indicadores de carencia social son el rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación.

Tabla 2

Tipos de carencias que enfrentan niñas, niños y adolescentes que se encuentran en situación de pobreza

Carencia social	Porcentaje
Carencias de acceso a seguridad social	62.6%
Carencias de acceso a la alimentación	27.6%
Carencias de servicios básicos en sus vivienda	24.8%
Carencias en la calidad o en los espacios de sus vivienda	16.7%
Carencias de servicios de salud	16.2%
Con rezago educativo	8%

Fuente: Elaboración propia con información retomada del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2015, p. 28).

En este sentido, la pobreza no sólo refleja las desigualdades sociales y económicas que fortalecen las brechas entre la miseria y la opulencia que niñas, niños y adolescentes experimentan de forma cotidiana, refiere además a la probabilidad de que se vuelva permanente, que las generaciones futuras la reproduzcan ocasionando consecuencias negativas que son irreversibles en la mayoría de los casos (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2015, p. 9).

Por ello, en contextos rurales y urbanos se muestra la existencia de niñas, niños y adolescentes que aun inician su vida de forma inequitativa al resto de sus pares y que repercuten en sus condiciones de vida; ejemplo de ello, es la existencia de 576,144 niñas, niños y adolescentes sin registro de nacimiento; Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo y Tabasco están hasta 20 puntos abajo de la media nacional en la cobertura de registro, lo que significa que apenas 79.4% de personas menores de 1 año y 92.9% de menores de 5 años cuenta con registro de nacimiento, situación que viola su derecho a la certeza jurídica y que los vulnera en el ejercicio de sus derechos como es el acceso a programas y servicios sociales (Gobierno Federal, 2017, p. 43).

De tal modo, las personas menores de 18 años enfrentan una serie de retos como es el acceso a servicios de salud, educación, cultura y recreación (por mencionar algunos derechos), la lucha por la igualdad y la no discriminación a través de la construcción de Políticas Públicas integrales que considere la complejidad de este grupo de edad que experimenta dos importantes cuestiones que es necesario no omitir en el análisis en

curso, la constante visión social de ser los futuros adultos y las transformaciones sociales que viven por los cambios socio-demográficos de los que forman parte desde la década de los 60s⁹.

El Gobierno Federal (2010), refiere que los cambios poblaciones afectan el equilibrio entre los diversos grupos de edad al recibir una atención por parte de los gobiernos deficiente y coyuntural, debido a que las instituciones no han sido contempladas para soportar el envejecimiento de una población que demanda más sin descuidar a las niñas y los niños.

En este marco de transición demográfica¹⁰, el Consejo Nacional de Población, (2017, p. 90), menciona que la dependencia de niñas, niños y adolescentes ve su punto máximo de disminución en el año 2024 para así dar paso al incremento de dicha tasa en personas de más de 65 años no productivas, en este sentido, se requiere de políticas de largo plazo que permitan una inversión eficiente para atender los efectos de dicha transición que se entrelaza con el rezago social y económico existente por varias décadas.

De esta forma y como parte del rezago en la atención de niñas, niños y adolescentes se observa en una situación de desprotección que requiere ser visibilizada y atendida en las actuales Políticas Públicas. El acceso a los servicios de salud, que el Gobierno Federal (2017, p.152), refiere como deficientes para el 13.2% de personas menores de 18 años que viven en zonas rurales y que no cuentan con afiliación a los servicios de salud, por lo que quedan expuestos a la no atención de padecimientos o bien, a la búsqueda de auxilio de quienes se emplean de manera informal o por contratos

⁹ El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2016, p. 1), refiere que niñas, niños y adolescentes desde la década de los 60s forman parte de los cambios en la dinámica poblacional a consecuencia de los procesos migratorios, el declive de la fecundidad, un mayor control en la mortalidad de quienes tienen entre 0-1 años logrando con ello, una tasa de mortalidad infantil de 12.50 muertes por cada mil nacidos vivos.

¹⁰ La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2014, p.35), refiere que el perfil de los hogares en situación de pobreza cambió como consecuencia de tendencias sociodemográficas y migratorias de largo aliento: la urbanización, el descenso de la fecundidad, el envejecimiento de la población y los cambios en las estructuras familiares, además del aumento de la incidencia de la pobreza en los hogares con jefatura femenina. Pero dicho perfil también mantuvo rasgos característicos: hogares con más niños, menores niveles educativos y una mayor incidencia del desempleo y del trabajo por cuenta propia en comparación con los hogares de más recursos.

temporales lo que significa un gasto que no les permite el apego a los tratamientos recomendados ocasionando enfermedades de largo plazo o incluso la muerte.

El Instituto Nacional de Salud Pública en la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (2012), refiere sobre la prevalencia de baja talla o desnutrición crónica de niñas y niños menores de cinco años (13.6%) así como la existencia de casos de anemia que afectan al 23.3% en el grupo de edad mencionado. Respecto a la problemática de obesidad, niñas y niños entre 6 a 11 años suman un total 5.6 millones de personas con una combinada prevalencia de sobrepeso y obesidad del 34.4% en ambos sexos (p. 147 y 150).

Por ello, las acciones implementadas por el Estado Mexicano en materia de salud registran importantes avances como es la disminución de la tasa de mortalidad infantil para personas menores de un año, pasa de 14.08 a 12.50 defunciones por cada mil nacidos vivos y para menores de 5 años pasó de 17.2 a 15.1, lo que representa un decremento de 1.6 y 2.1 defunciones respectivamente (Gobierno Federal, 2017, p.153).

Sin embargo, existen causas de mortalidad que enfrentan niñas, niños y adolescentes que requieren de atención urgente en un corto y mediano plazo.

Tabla 3
Principales causas de muerte de niñas, niños y adolescentes

Las personas menores de un año	Las personas de 12-17 años
Las principales causas de mortalidad son afecciones originadas en el período perinatal (49.6%) y malformaciones congénitas, deformidades y anomalías cromosómicas (25.5%).	De 41,661 casos defunciones registradas 6,708 (16.1%) correspondieron a muertes accidentales o violentas altamente prevenibles.

Fuente: Elaboración propia con información retomada de Gobierno Federal (2017, p. 151).

Aunado a los aspectos de acceso a los servicios de salud, prevalencia nutricional y mortalidad, las personas menores de 18 años enfrentan desequilibrios en su salud como resultado del maltrato físico, emocional y/o sexual en sus espacios de desarrollo, familia, escuela, comunidad, los centros de trabajo o las instituciones públicas o privadas, situación que al no atenderse contribuyen al rezago en las condiciones de vida de este grupo de edad.

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía a través de la Encuesta de Cohesión para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia¹¹ (2015), refiere que cuatro de cada 10 niños y niñas de 12 a 17 años de 47 ciudades de México, son víctimas de delito o maltrato; el 6% del total de defunciones por homicidio corresponde a personas menores de edad; 17% en el caso de lesiones intencionales y 10% a víctimas registradas en investigaciones del Ministerio Público (p.3).

Otras estadísticas que apoyan el análisis de la situación y que refieren de la trascendencia de una atención urgente, se centran en la materia educativa, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2016), identifica que el 9.8% de niñas, niños y adolescentes no saben leer y escribir, el 14.9% de personas entre 3 y 17 años no asiste a la escuela, situación que coadyuva a que permanezcan en situación de pobreza y/o que sean susceptibles a ser víctimas de discriminación, hecho que limita el desarrollo de sus capacidades y sus aspiraciones en la construcción de un proyecto de vida sustentable.

Asociado a esta problemática se encuentra el desarrollo limitado de las habilidades y aptitudes de niñas, niños y adolescentes como resultado de la inasistencia escolar en el nivel preescolar que alcanza hasta 73.4% para niñas y niños de 3 años, así como en el

¹¹La Encuesta de Cohesión para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia 2015, se realiza en el marco del Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia (SNIGSPIJ) así como del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. La encuesta busca generar estimaciones sobre algunos de los factores que propician el surgimiento de conductas delictivas y violentas. Asimismo, se busca obtener información sobre las ventajas y vulnerabilidades que afectan el desarrollo de los jóvenes entre 12 y 29 años de edad, los jefes de hogar, así como las comunidades y/o barrios (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2015, p.3).

nivel medio superior con porcentajes de inasistencia de 17.8%, 27.6% y 34.6% para adolescentes de 15, 16 y 17 años, (Gobierno Federal, 2017, p. 64).

En este sentido, el escenario de inequidad mencionado de forma parcial, refleja que las reformas legislativas y Políticas Públicas implementadas hasta el momento por el Estado Mexicano no garantizan los derechos de niñas, niños y adolescentes, situación que incumple con los principios de progresividad¹² e interés superior establecidos en los artículos 1 y 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior refleja, que aun cuando el Estado Mexicano tiene la obligación¹³ de garantizar el interés superior a través de implementar Políticas Públicas que observen la protección integral de los derechos y no las necesidades de este sector de la población, lo ejecutado hasta el momento, no logra la eficacia necesaria para permitir reducir la brecha existente entre los 21.4 millones de niñas, niños y adolescentes que viven en situación de pobreza (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2015, p.21), con respecto al resto de sus pares, situación que encrudece el escenario de desventaja social que enfrenta este sector de la población.

Por ello, como una urgente necesidad de replantear la formas de proteger a niñas, niños y adolescentes, en el año 2014, se promulga la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, dicho instrumento, hasta el momento, es el marco jurídico interno más avanzado en la materia, su objetivo es garantizar el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de los Derechos Humanos de todas las personas menores de 18 años, reconocidos como titulares de derechos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

¹² La Comisión Nacional de Derechos Humanos (2016, p.12), establece que el principio de progresividad de Derechos Humanos, relacionado particularmente con los derechos económicos, sociales y culturales, pero aplica también para los civiles y políticos, implica el gradual progreso para lograr su pleno cumplimiento, es decir, que para el cumplimiento de ciertos derechos se requiera la toma de medidas a corto, mediano y largo plazo, pero procediendo lo más expedita y eficazmente posible.

¹³ El Estado Mexicano tiene por obligación dar cumplimiento a las reformas generadas a los artículos 1, 4 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2011), en materia de la sustitución de las garantías por la incorporación de los Derechos Humanos; así como el reconocimiento de la protección integral de niñas, niños y adolescentes y la concurrencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal (hoy Ciudad de México) y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Lo mencionado cobra especial relevancia, porque la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (Ley General), establece la formación y operación de políticas efectivas dirigidas a garantizar su interés superior y a transversalizar el enfoque de derechos, que permitan materializar las nuevas disposiciones normativas, lo cual está asentado de la siguiente forma:

La Ley General (2014 p. 6), refiere en el artículo 3° que la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, concurrirán en el cumplimiento del objeto de esta ley, para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de Políticas Públicas en materia de ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos de niñas, niños y adolescentes, así como para garantizar su máximo bienestar posible privilegiando su interés superior a través de medidas estructurales, legales, administrativas y presupuestales. Las Políticas Públicas deberán contribuir a la formación física, psicológica, económica, social, cultural, ambiental y cívica de niñas, niños y adolescentes.

De esta forma y como parte del diseño e implementación de Políticas Públicas efectivas, la Ley General establece un importante componente para lograrlo, el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) mecanismo creado para facilitar la comunicación, coordinación y la toma de decisiones entre las principales autoridades federales, estatales y municipales asegurando la inclusión de niñas, niños y adolescentes y de la sociedad civil.

Así y considerando lo que Evangelista (2007, p. 9 y 19), refiere de la "...Política Pública como un dispositivo de racionalización de las decisiones y acciones del gobierno en torno a asuntos públicos, que requiere de mecanismos que permitan vincular lo abstracto-diseñado y lo concreto-implementado", es decir necesita formas y modalidades para operacionalizar", el Estado Mexicano desde el año 2014, cuenta con marco legislativo que establece la creación y operación del SIPINNA, como un instrumento que articula

las Políticas Públicas dirigidas a niñas, niños y adolescentes y que permite vincular lo diseñado e implementado.

La Secretaría de Gobernación (2017), menciona por primera vez en su historia, que México cuenta con una política nacional en la materia, con metas compartidas en los tres niveles de gobierno, y una perspectiva clara a mediano plazo del cambio que queremos del país para este grupo poblacional (p.8).

Así, el SIPINNA como mecanismo de coordinación de la Política Pública dirigida a niñas, niños y adolescentes, actualmente existe a través de una estructura que ya opera y que es creada en el marco de la discusión y reflexión sobre la forma de cumplir con los objetivos que tiene por ley, sin embargo y ante los antecedentes que existen sobre la forma de decidir en torno a la atención de niñas, niños y adolescentes, surge el interés por estudiarlo.

El Comité de los Derechos del Niño (2015, p. 3), afirma que se acoge con satisfacción la inclusión del Sistema Nacional de Protección Integral (SNPI) dentro del contenido de la LGDNNA, y que éste sistema sea encabezado por el Presidente del Estado parte. Sin embargo, expresa su preocupación frente a la implementación en tiempo de un sistema como el planteado a nivel federal, estatal y municipal, que sea capaz de enfrentar las múltiples inquietudes relacionadas con la actual ausencia de un mecanismo que coordine la implementación de los contenidos de la Convención y sus Protocolos Facultativos.

Bajo esta perspectiva y ante el importante momento que niñas, niños y adolescentes experimentan por primera vez en la historia de su atención y ante el proceso de construcción del SIPINNA como instancia encargada de establecer instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones de protección, surge el interés por estudiar dicho mecanismo desde una visión social, con el auxilio del Derecho y la Administración Pública para ello, se elaboran las siguientes preguntas de investigación, ¿Cuál es el proceso de producción del SIPINNA en el marco de la Política Pública orientada a la

protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes?, ¿Cómo se direcciona el proceso de producción del SIPINNA para lograr el cumplimiento de la política pública de protección integral?.

Justificación

El estudio de las Políticas Públicas dirigidas a niñas, niños y adolescentes dentro del momento histórico que viven como resultado de las reformas legislativas generadas desde el año 2014, es obligado, toda vez que después de ser ratificada la CDN por parte del Estado Mexicano se refuerza el proceso de socialización de la protección integral de los derechos de este sector de la población en todos los niveles de gobierno.

De esta forma, la creación del Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) como el mecanismo que permite crear y operar la Política Pública destinada para ellas y ellos, motiva a conocerle, no sólo por características generales sino por su composición y trayectoria en el tiempo de producción (surgimiento y operación), lo que significa la conjunción de aspectos históricos, contexto de conformación y presencia de diversos actores sociales que contribuyen a tal fin.

En este sentido, la presente investigación desde la perspectiva de Trabajo Social busca sumar saberes y propuestas al campo de estudio de niñas, niños y adolescentes como sujetos de derecho y actores sociales que desde el año 1989 deben ser protegidos de forma integral, situación que se formaliza en el año 2014 a través del diseño de políticas de protección integral que pretende garantizar sus derechos y por ende reducir las brechas existentes en las condiciones de vida entre ellas y ellos.

Por tal motivo, el Trabajo Social como disciplina de las Ciencias Sociales encuentra en el estudio de los derechos de niñas, niños y adolescentes un amplio campo de acción para impulsar como Evangelista (2014, p. 8), refiere a procesos de investigación, diagnóstico, planeación, gestión, administración, evaluación, sistematización y

comunicación de políticas, modelos, planes, programas, proyectos, estrategias e iniciativas de acción colectiva que transformen positivamente la forma y el fondo de las necesidades y problemas sociales sentidos y priorizados por la población.

De manera particular y como parte de los procesos que el Trabajo Social impulsa se encuentra la investigación, misma que busca generar conocimiento sobre los sujetos sociales, sus necesidades, problemas, capacidades de resolución, espacios de interacción, redes de actuación formalizadas o no identificadas y que permiten la generación de modelos, proyectos, estrategias e iniciativas que trasciendan a niveles de Política Pública sentidas en la vida cotidiana de niñas, niños y adolescentes.

Por ello, la oportunidad de generar información que contribuya a las voces que comentan o discuten sobre la citada Política Pública que cuenta hoy con el SIPINNA¹⁴, le definen como objeto de estudio que requiere de una teoría y metodología de análisis que permita conocerle en su proceso de su producción social con miras a la exposición de propuestas que incidan en los espacios de interacción de niñas, niños y adolescentes.

Es significativo, que los resultados que emanen de la investigación sean un insumo para una de las profesiones de las Ciencias Sociales generadora de ideas y formas de hacer y de analizar a los sectores sociales, entre los que se destacan niñas, niños y adolescentes y a quienes, se les debe el diseño en posgrado de un modelo de intervención que se una a los existentes en estudios, el Trabajo Social.

¹⁴ El Programa de Investigación sobre la Infancia en la Universidad Autónoma de México (2017), su integración incluye a profesores de diferentes divisiones de la propia universidad, su objetivo es trabajar de manera integral e interdisciplinaria en la formación de redes de investigación y de formación que permitan el seguimiento y la retroalimentación de las acciones a favor de la calidad de vida de los niños y jóvenes en México, además de la conformación del Centro Documental con bibliografía y multimedia de la llamada literatura “gris” sobre infancia y juventud ofrecida al público interesado.

El Instituto de Investigaciones de la Universidad Nacional Autónoma de México (2017), refiere que desarrolla investigación y sus productos con un enfoque inter o transdisciplinario en el estudio y análisis de los problemas así como en el desarrollo de respuestas y propuestas a los diferentes obstáculos que se presentan en el ámbito del ejercicio y goce de los derechos fundamentales por parte de niños, niñas y adolescentes y su protección contra la violencia, el abuso, la explotación y la trata de personas, con la perspectiva de construir nuevos espacios de creación, gestión y evaluación de políticas públicas a favor de la atención, defensa, garantía de derechos y tutela de niños, niñas y adolescentes.

Marco Teórico. Concepción Estructural de la Cultura (J. Thompson), mirada teórica

El SIPINNA como mecanismo que articula la Política Pública de niñas, niños y adolescentes desde el año 2014, es un producto social que resulta de las expresiones significativas (Formas simbólicas para J.B.Thompson) que intercambian sujetos sociales en un contexto social determinado y que devienen además, de procesos sociales construidos (historia).

En este sentido y con el objetivo de observar al SIPINNA como un producto social, en la presente investigación se establece como guía la estructura teórica de J.B. Thompson¹⁵ a través de las ideas establecidas en la **Concepción estructural de la cultura** de quien se retoma los siguientes componentes:

- Procesos sociales construidos en donde se generan las formas simbólicas;
- El contexto social de producción de las formas simbólicas
- La producción de las formas simbólicas

¿Qué son las formas simbólicas desde la mirada de J.B. Thompson?

Las formas simbólicas son expresiones de algo, se manifiestan a través de palabras, acciones, objetos, expresiones significativas de diversos tipos que se producen e intercambian en la sociedad, tienen la característica de ser construcciones complejas por poseer rasgos estructurales que son contextualizados en procesos históricos y sociales. Thompson (1998, p.150), refiere “que las formas simbólicas se insertan en contextos y proceso sociohistóricos dentro de los cuales y por medio de los cuales, se producen, transmiten y reciben”.

¹⁵ El autor guiará la teoría de la investigación lo descrito se desprende de la obra Ideología y cultura moderna.

La producción, circulación y recepción de las formas simbólicas ocurre dentro de un proceso construido social e históricamente, en donde los contextos juegan un papel muy importante debido a los recursos que proporcionan a quienes las producen y reciben de forma cotidiana; Thompson (1998, p.162), refiere que “las formas simbólicas son procesos que ocurren dentro de contextos socialmente estructurados, tales contextos son espacial y temporalmente específicos, implican escenarios espacio-temporales”.

Para el estudio de las formas simbólicas (expresiones de algo) se requieren de dos niveles de acercamiento, por un lado, lo que corresponde a su estructura interna y por otro, los contextos sociales estructurados de las que forma parte.

¿Cuáles son las estructuras internas?

Hasta el momento se observa que las formas simbólicas son producto de procesos sociales construidos, sin embargo, tienen una parte interna que está relacionada con los significados, sentidos y la significación, para ello es necesario considerar los aspectos intencionales, convencionales, estructurales y referenciales.

Por ello, las formas simbólicas son expresiones de un sujeto (productor) que persiguiendo un propósito, busca decir ¿qué quiere? a través del uso de medios que le permitan cumplir su objetivo, para ello requiere de un sujeto que produzca, reciba e interprete.

Thompson (1998), refiere que las formas simbólicas son expresiones de un sujeto y para un sujeto (o sujetos). Es decir, las formas simbólicas son producidas, construídas o empleadas por un sujeto que, al producirlas o emplearlas, persigue ciertos objetivos y propósitos y busca expresar por sí mismo lo que “quiere decir”, o se propone, con y mediante las formas así producidas (p.152).

En este sentido, el sujeto(s) que produce la forma simbólica puede tener dos alternativas:

- Produce con una intención y obtiene diferentes resultados, dicha divergencia puede desprenderse de la interacción social cotidiana;
- El sujeto no percibe la intención de su producción.

Lo anterior revela Thompson (1998, p.153), se centra en “que las formas simbólicas son producidas, construidas o empleadas de forma intencional, aunque el efecto no haya sido el esperado, no hay que olvidar la característica del contexto”.

¿Qué se entiende por contexto?

La última característica que complementa (dentro de la teoría de la cultura estructural) los rasgos estructurales internos de las formas simbólicas, dirige su atención en las condiciones socialmente estructuradas de las formas simbólicas las cuales son: el escenario, la ocasión del discurso, las relaciones entre el que habla y el público, el modo de producción, el modo de transmisión del discurso y las maneras de recepción por parte del público.

Las formas simbólicas son, entonces expresiones de un sujeto o sujetos que cuentan con recursos y habilidades y que están situados en un momento sociohistórico y son también recibidas e interpretadas por sujetos (que también cuentan con recursos y habilidades) que también están dentro de un contexto sociohistórico específico (que quizás compartan con el productor).

Esos contextos sociales (específicos y estructurados) proveen de diversos aspectos a los sujetos para actuar y relacionarse con otros en la vida cotidiana, convirtiéndose en elementos importantes que le permiten participar en un proceso de producción y de recepción de las formas simbólicas a través de ciertos medios de transmisión.

Dentro del contexto específico y estructurado la acción se convierte en una capacidad para alcanzar los objetivos e intereses por parte de los sujetos que tiene el poder (considerar posición social) de actuar y de intervenir en la secuencia de sucesos y de alterar el curso a través de tomar decisiones, seguir objetivos y realizar intereses; la producción, permite a los sujetos que se encuentran situados en determinados escenarios –temporales, con una posición determinada, usar los recursos disponibles (a su posición) y poner en práctica las reglas y esquemas de diversos tipos y la recepción de la formas simbólicas: se convierte en la posibilidad por parte de los sujetos de comprender, valorar y evaluar las formas simbólicas de acuerdo a su posición en los escenarios estructurados socialmente.

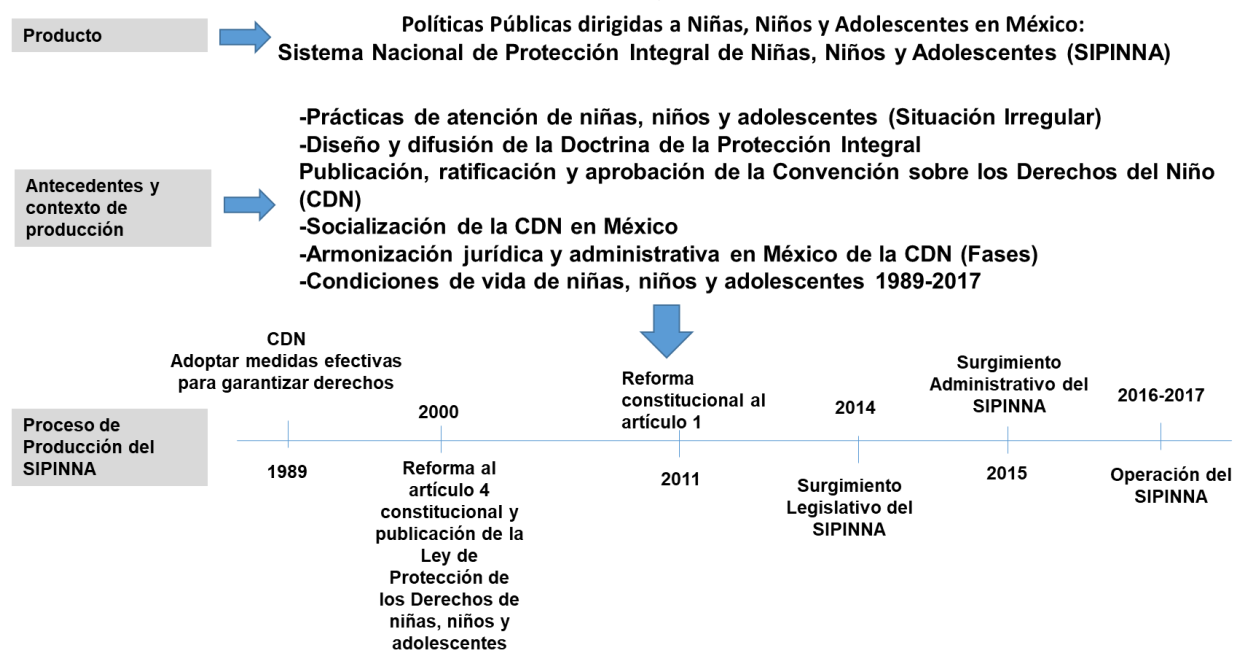
La contextualización social de las formas simbólicas necesita atender diversos aspectos sociales: como es el espacio-temporal, la distribución de recursos dentro de campos de interacción) así como procesos de valoración, evaluación y conflicto considerados modalidades de transmisión.

Por ello, en los contextos sociales en donde los actores sociales interactúan, escuchan, comparten y producen en diferentes espacios como el hogar, la escuela, las reuniones de trabajo, los traslados, las marchas, el empleo; ahí en donde parece un tiempo vacío y acontecimientos sin conexión, existe una estructura en donde se establecen relaciones de mujeres y hombre de todas las edades, en este sentido, Thompson (1998, p. 10), menciona que “los individuos estamos inmersos en conjuntos de relaciones sociales y a menudo hacemos comentarios acerca de ellas, las representamos para nosotros mismos y para los demás, y las actuamos recreamos y transformamos por medio de acciones, símbolos y palabras”.

En los contextos sociales estructurados socialmente se insertan las formas simbólicas, es decir, la protección integral de los derechos de los niños es una expresión de un proceso socialmente estructurado que ubica el tiempo y el espacio dentro de una trayectoria que da sentido a las acciones y decisiones que sobre esta temática pueda generarse, por ello el SIPINNA es el resultado de dicha expresión. De la definición de

estos tres aspectos, se requiere conocer los elementos específicos que permiten realizar el análisis los cuales son enunciados en el siguiente esquema:

Figura 2
Componentes teóricos utilizados en la investigación



Fuente: Elaboración propia con información retomada de la Concepción Estructural de la Cultura John. B Thompson (1998).

Estrategia metodológica

Universo

Las Políticas Públicas dirigidas a niñas, niños y adolescentes en particular el SIPINNA el cual está conformado por diversos componentes discursivos, jurídicos, políticos, administrativos y sociales que coadyuvan en su surgimiento y operación.

Supuesto

Las Políticas Públicas dirigidas a niñas, niños y adolescentes a través de la producción del Sistema Nacional de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

tiene como intención garantizar la protección integral de este sector de población o reproducir la perspectiva de atención sectorizada y de asistencialismo.

Enfoque metodológico. Modelo Multidimensional para el Análisis de la Política Social

El interés por el estudio general de las políticas de protección integral de niñas, niños y adolescentes que el Estado Mexicano implementa desde el año 2016 y de forma específica al Sistema Nacional de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) como su mecanismo de articulación, requiere conocer de su producción a través de las intenciones que le originan, del mundo social y del contexto que lo forma, por ello requiere del uso de una metodología que permita analizar los componentes que le integran y le permiten ser.

En este sentido, analizar al SIPINNA en el marco de la Política Pública seleccionada y del que forma parte requiere considerar diversos elementos sobre su proceso de producción lo que permitan entender a profundidad su razón de ser un contexto específico, Evangelista (2007, p. 38), propone un cuerpo metodológico al que denomina *Modelo Multidimensional para el Análisis de la Política Social*, debido a las posibilidades que otorga en el estudio de las dimensiones de un objeto se considera que su guía es clave para el análisis y generación de resultados de la presente investigación de tipo documental.

La elección del modelo de análisis requiere considerar que el objeto de análisis es complejo no sólo por su planteamiento inicial sino por su organización, por ello, es necesario el uso del *Modelo Multidimensional para el Análisis de la Política Social*¹⁶ desde la perspectiva de Evangelista (1998), propuesta metodológica que hace referencia

¹⁶ Morlachetti (2014, p. 86), refiere que la protección integral promueve una visión holística de la protección de la infancia que necesariamente involucra la totalidad de los actores involucrados en la protección de los derechos del niño. Por supuesto, que hay situaciones que requieren de intervenciones focalizadas a los efectos de abordar las situaciones de urgencia y de mayor vulneración de derechos, pero si no se abordan desde una visión más integral que permita trabajar en forma coordinada para atacar las raíces de los problemas entonces no estamos ante un enfoque integral con una perspectiva de Derechos Humanos. Por lo anterior se elabora el análisis no sólo considerando la política social sino el conjunto que se articula con ella para lograr su existencia y operación, por lo tanto el Modelo seleccionado se armoniza para estudiar la Política Pública dirigida a niñas, niños y adolescentes.

a la construcción de enfoques amplios e integrales que permiten definir, formular, desarrollar y evaluar un sistema de políticas sociales, bajo un soporte teórico que integra los siguientes elementos:

Tabla 4
Sustento Teórico del Modelo Multidimensional

Componente	Características
Postura Dialéctica-Materialista	- Concibe los espacios sociales de forma dialéctica y contradictoria, permite el estudio de la naturaleza dialéctica.
Triada multidimensional	- Relaciona como categorías de análisis de lo abstracto-concreto-operativo.
Análisis deductivo	- Se plantea desarrollar un análisis que aborde los aspectos generales o macros de la política social para posteriormente ubicar aquellos específicos o micros.
Análisis Integral (Tres líneas)	- Línea de Análisis Político. Conjunto de expresiones, situaciones, relaciones de poder, toma de decisiones y de orientaciones ideológicas de la estructura del sistema político. - Línea de Análisis Societal. Formas de organización, movilización social y los actores sociales, sectores y actores que protagonizan. - Línea de análisis Metodológico. Conjunto de estrategias y técnicas sociales utilizadas en todo el proceso de diseño y ejecución de la política social.

Fuente: Elaboración propia con información retomada de Evangelista (2017, p. 76).

Como parte del *Modelo Multidimensional para el Análisis de la Política Social* se considera la triada dimensional desde un análisis deductivo que considere los ámbitos político, societal y metodológico, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

Tabla 5
Características del Modelo Multidimensional

Triada	Análisis deductivo	Ámbitos
-Abstracta	-General a específico	- Político
-Concreta		- Social
-Operativa		- Metodológico

Fuente: Elaboración propia con información retomada de Evangelista (2017, p. 76).

La triada que permite organizar la información recuperada y analizada considera diversos elementos que conforman una Política Pública y que refiere a las ideas o discursos sobre el objeto a estudiar, el marco jurídico existente, la aceptación y percepción por parte de los actores sociales, el marco institucional, el marco programático y el marco operativo, la presencia de estos componentes generan lo siguiente:

Tabla 6
Dimensiones de análisis

Triada	Características
Abstracta	Fundamentos de la Política Social. - Engloba al conjunto de principios filosóficos, ideológico-políticos y estrategias sociales orientadoras del Estado.
Concreta	Dimensión Concreta General y Específica de la Política Social. - Se ubica como el conjunto articulado y direccionado de líneas de acción, cuerpos normativos y estructura institucional requerida para concretizar los principios orientadores del quehacer social de un Estado.
Operativa	Dimensión General. -Plan o Programa General de Desarrollo Social. - Se identifica a partir del conjunto de líneas de acción, estrategias, acciones y expresiones operativas dirigidas hacia aspectos generales del desarrollo social, con responsabilidad político-operativa del gobierno en turno. Dimensión Específica-Programa Específico dirigido hacia un área, sector o grupo social. Se traduce en el conjunto de acciones y mecanismos necesarios para lograr el mayor grado de concreción del quehacer social de un Estado con responsabilidad política-operativa del gobierno en turno.

Fuente: Elaboración propia con información retomada de Evangelista (2017, p. 43 y 76).

Para operacionalizar la triada desde lo general a lo específico es necesario el uso de criterios en cada una de las dimensiones para hacer explícitas las formas de articulación entre unas y otras y la identificación de estrategias y acciones, Evangelista (2017, p. 79), hace mención de los criterios que son claves para analizar al SIPINNA:

Figura 3
Criterios explícitos que considerar en la triada dimensional



Fuente: Elaboración propia con información retomada en Evangelista (2017, p. 43 y 76).

- A. Rol del Estado ante la cuestión social. Papel y quehacer del Estado en la cuestión social general y específica.
- B. Modalidad y Amplitud del Pacto Social. Formas de vinculación del Estado entre los diferentes grupos y sectores que integran la sociedad nacional.

- C. Marco Normativo. Normas y legislación sustento de la política social.
- D. Actores y Procesos Sociales. Actores sociales y políticos relacionados con la política social, y procesos de organización y movilización social generados.
- E. Estructura, Gestión, Coordinación Institucional. Conjunto de instituciones que brindan los servicios-beneficios sociales generales, así como las formas de articulación y coordinación entre las mismas.
- F. Lógicas de Atención Institucional. Formas institucionales de otorgar y asegurar los beneficios sociales a todos los sectores de la población;
- G. Toma de Decisiones y Participación Social. Formas en las que los actores de la política definen los lineamientos sociales y formas de participación de la sociedad general en los mismos.
- H. Fuentes de recursos para el Financiamiento. Formas como se generan recursos para la política social y mecanismos técnicos para asignarlos a las estructuras institucionales.

De esta forma, el *Modelo Multidimensional para el Análisis de la Política Social* es comprendido por la investigadora como una alternativa que permite el análisis multidimensional de los componentes y criterios que forman parte de la producción del SIPINNA, sin dejar a un lado los antecedentes históricos que le conforman y el contexto que le acompaña.

Evangelista (2017, p. 81), refiere que la primera parte del análisis multidimensional consiste en identificar las dimensiones de la Política Social y posteriormente describir rigurosamente cada uno de sus criterios de análisis, así como desarrollar una opinión crítica pero sucinta sobre los mismos. La segunda parte del análisis consiste en realizar la contrastación entre la totalidad de las dimensiones y por último se realizan las conclusiones generales y una serie de recomendaciones políticas, sociales y técnicas con respecto a la política social analizada.

Diseño

Para el análisis de la producción del SIPINNA (objeto de estudio) se realiza una investigación de tipo documental, con perspectiva longitudinal en donde el espacio de estudio es la República Mexicana y la población indirecta de estudio, niñas, niños y adolescentes de dicho país.

En este sentido y para realizar el análisis y con base en el *Modelo Multidimensional para el Análisis de la Política Social* se establecen las siguientes fases que están presentes en la estructura del informe de investigación:

- Definición de las características de las Políticas Públicas orientadas a la protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes.
- Descripción de los antecedentes históricos y contextuales que acompañan la producción del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes como mecanismo articulador de la Política Pública de protección integral.
- Descripción del proceso de producción del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes.
- Análisis del proceso de producción del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes.

Procedimiento implementado

- Búsqueda y selección de la información relacionada con el tema de investigación.
- Clasificación de la información teórica, conceptual y metodológica conforme a la Concepción Estructural de la Cultura de J.B. Thompson (1998), la Doctrina de la

Protección Integral y el Modelo de Análisis de la Política Social de Evangelista (1998).

- Identificación de los elementos sustanciales para considerar en cada uno de los apartados.
- Diseño de los apartados conceptuales, antecedentes históricos, contexto y producción del SIPINNA en su fase descriptiva.
- Organización de la información identificada mediante el uso de la triada multidimensional.
- Elaboración del análisis de la información seleccionada bajo la perspectiva de la Concepción Estructural de la Cultura J. B. Thompson, la Doctrina de la Protección Integral y el Modelo Multidimensional para el Análisis de la Política Social, considerando los elementos que conforman una Política Pública y que refiere a las ideas o discursos sobre el objeto a estudiar, el marco jurídico existente, la aceptación y percepción por parte de los actores sociales, el marco institucional, el marco programático y el marco operativo (Tabla 7).
- Elaboración de conclusiones y propuestas.

Tabla 7
Triada dimensional

Triada	Características	Elementos a desarrollar
Abstracta	-Fundamentos de la Política Pública de la Protección Integral de niñas, niños y adolescentes.	- Ideas y construcción social de la Política Pública de la protección integral de niñas, niños y adolescentes.
Concreta	-Dimensión Concreta de la Política Pública de Protección Integral de niñas, niños y adolescentes.	- Surgimiento del SIPINNA 1989-2017.
Operativa	-Dimensión Programática de la Política Pública de Protección Integral de niñas, niños y adolescentes.	- Operación del SIPINNA. Rol de los gobierno locales - Estrategias y programación.

Fuente: Elaboración propia con información retomada de Evangelista (2017, p. 43 y 76).

Técnicas e instrumentos para la obtención de la información

La investigación presentada, de tipo documental, utilizó las siguientes técnicas:

- Técnica de consulta y recolección de información contenida en libros, periódicos, revistas académicas, informes del sector público, registros administrativos, documentos de órganos internacionales y de sociedad civil, audios de conferencias, apuntes académicos, bases de datos, infografías.
- Técnica de subrayado de las ideas centrales y secundarias de los textos estudiados.
- Técnica de elaboración de mapas mentales para la organización de la información obtenida.
- Técnica de clasificación de la información identificada en las fases de conceptualización, antecedentes históricos y descripción y análisis de la producción del SIPINNA.
- Técnica de análisis de la información mediante la elaboración de cuadros y esquemas.

Los instrumentos utilizados son fuentes secundarias, bibliografía, hemerografía, audios, vídeos y el uso de información identificada en internet su recuperación permite la reconstrucción de los sucesos para su revisión y análisis a través del uso de cuadros, tablas y/o mapas mentales, que organizan la información que coadyuva en la operacionalización del modelo multidimensional para el análisis del SIPINNA.

Capítulo 1

Características de las Políticas Públicas orientadas a la protección integral de los Derechos de niñas, niños y adolescentes (conceptos, discurso y marco jurídico)

En el presente capítulo se describen cuatro componentes fundamentales para el análisis de la producción del SIPINNA, estos son: la conceptualización de las Políticas Públicas; los antecedentes y razón de la Doctrina de la Protección Integral como discurso construido para sustentar las Políticas Públicas de carácter integral dirigidas a niñas, niños y adolescentes; el marco jurídico y político internacional que soporta las decisiones actuales y las ideas construidas socialmente sobre quiénes son los sujetos a quienes están dirigidas las Políticas Públicas.

1.1 Definición de las Políticas Públicas

Las Políticas Públicas dirigidas a niñas, niños y adolescentes se encuentran integradas por diversos elementos que permiten su existencia, estar presente en la vida diaria, con matices diferentes de acuerdo a la posición de quienes se encuentran ligados a ellas, porque las formulan, las ejecutan, las evalúan, las sistematizan o bien, porque son la población a quienes están dirigidas; al final son una práctica social que no sólo considera decisiones o proyecciones, significan una posición de los Estados a través de su gobiernos “que escogen hacer o no hacer” (Dye en Ruiz, 1996, p. 6) para lograr el desarrollo, el combate a la pobreza o la distribución de bienes y servicios o bien, la garantía de derechos.

La garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes son una responsabilidad del Estado quien debe legislar y administrar para dar cumplimiento a esa función, para comprenderlo, Evangelista (2017), lo define como una macro estructura de organización política, económica, social y normativa de una sociedad determinada que se compone de un colectividad histórica, de una delimitación territorial, de una legitimidad basada en la organizaciones sociales, de una expresión jurídica-administrativa concretizado en un

gobierno, en un sistema político con independencia en el exterior, conjunto de instituciones y actores orientados a generar el bienestar, conductas basadas en el orden jurídico-normativo que busca modalidades de control y estratificación social (p.7).

En este sentido, el Estado como una estructura jurídica, administrativa y política tiene diversas funciones algunas en materia de seguridad interior, regulación y funcionamiento social, elaboración y ejecución de leyes para regular y estructurar el funcionamiento adecuado de la sociedad en un territorio determinado así como la creación de elementos de organización y estrategias para la conciliación de intereses y garantía de Derechos Humanos.

De manera particular, el Estado a través de su gobierno, ejecuta las leyes y crea estrategias para la conciliación de intereses y garantía de Derechos Humanos, situación que se concreta en Políticas Públicas implementadas mediante las instituciones organizadas para tal fin, recursos asignados, planes y programas que definen las líneas de acción que son utilizadas para dar respuesta a los múltiples intereses, demandas, problemas y necesidades de la población.

Por ello y ante la trascendencia de las Políticas Públicas en la vida social, administrativa y jurídica del Estado, surge el interés por conocer más sobre ellas, por lo anterior, se les identifica como acciones de gobierno que Chandler y Plano en Ruiz (1996, p.3), refieren “como el gobierno en acción para dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad, mismas que se pueden entender como uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales”, Lahera (2004, p.10) menciona “que las Políticas Públicas tiene un objetivo determinado que contribuye a crear o transformar las condiciones en que se desenvuelven las actividades de los individuos y de los diversos grupos sociales”.

Aunado, se ubica que las Políticas Públicas son consideradas como “...soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos” (Winchester, 2011, p. 4), así como problemáticas públicas acotadas, definidas a partir de la interacción de diversos sujetos

sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad (Canto, 1996, p. 60).

De igual forma, las Políticas Públicas son entendidas como un fenómeno social, administrativo y político específico, resultado de un proceso de sucesivas tomas de posición, que se concretan en un conjunto de decisiones, acciones u omisiones, asumidas fundamentalmente por los gobiernos, mismas que traducen, en un lugar y periodo determinado, la respuesta da frente a los problemas públicos vividos por la sociedad civil, aportación realizada por Cardozo (2006, p. 25 y 26).

Así mismo, se identifica que las Políticas Públicas son los diferentes cursos de decisión y actuación delimitados, establecidos, legalizados e institucionalizados por el Estado, mismos que se traducen en directrices y proyecciones estratégicas, explícitas, permanentes, sistemáticas, integradas y consensadas socialmente, que los actores estatales y socio-civiles generan para transformar o modificar una situación o cuestión determinada, dando capacidad de respuesta a los intereses de los distintos segmentos de la sociedad y a la misma estructura estatal (Evangelista, 2017, p.10 a 14).

Las aportaciones consideradas permiten ubicar cinco elementos esenciales en la concepción de las Políticas Públicas, los cuales se mencionan a continuación:

- Son decisiones
- Son intenciones
- Son posiciones
- Son acciones
- Son soluciones de los asuntos públicos
- Son interacciones

En este sentido, puede entenderse que las Políticas Públicas son una construcción social, con procesos históricos y contextuales que le acompañan, por ello, las decisiones que la caracterizan traen consigo una carga de responsabilidades por cumplir, intereses, pendientes, omisiones e intenciones lo que en definitiva, impacta en la solución de los asuntos públicos.

Así, al ser decisiones conformadas por una serie de ideas, creencias y representaciones que se generan de asuntos públicos que a su vez se simbolizan en acciones, metas, estrategias, sectores de atención e intereses públicos que pretenden mejorar dependiendo de la perspectiva de su formulación ya sea el desarrollo humano, bienestar social o la garantía de Derechos Humanos.

Evangelista (2017, p. 17), menciona que las Políticas Públicas son construcciones sociales que retoman elementos de la historia de un país, que sistematizan los intereses y demandas de distintos sectores sociales, simbolizan y reelaboran los vínculos de control y orden público legitimados, contienen regulaciones económicas establecidas según el modelo de desarrollo y expresan las aspiraciones de equidad social de los grupos humanos.

Las decisiones son expresadas a través de las voces de quienes en un lugar y tiempo determinado contribuyen en su formulación, interpretación, ejecución, evaluación y sistematización, dichos actores dentro de la estructura establecida tienen una posición que no sólo está impregnada de sus saberes sino de su sentir y de las habilidades desarrolladas.

Thompson (1998, p.161), refiere que la inserción de las formas simbólicas en los contextos sociales implica que, además de ser expresiones de un sujeto, estas formas son producidas generalmente por agentes situados dentro de un contexto sociohistórico específico y dotados de recursos y habilidades de diversos tipos, las formas sociales de su producción.

De esta forma, las Políticas Públicas se integran por mecanismos de comunicación para estructurar y operar las acciones diseñadas que den respuesta a las demandas e intereses considerados asuntos públicos, para ello, se organiza en un conjunto articulado de políticas económicas, sociales, interiores, exteriores y culturales que tienen finalidades explícitas e implícitas, la coordinación que exista entre ellas será clave en el logro de las metas.

Por ello, las Políticas Públicas requieren ser comprendidas desde el conjunto de elementos que la integran (historia, contexto, actores sociales, sujetos de atención mecanismos de articulación, decisiones, asuntos públicos, soluciones, agenda pública, discurso) y que le hacen ser complejas en su diseño y operación, Evangelista (2017, p. 18) menciona algunas características:

- Las Políticas Públicas constituyen un canal de comunicación entre el Estado y la sociedad.
- Las Políticas Públicas contienen formas y modalidades de planeación, gestión, implementación, ejecución y evaluación.
- Las Políticas Públicas articulan actores ubicados dentro de las esferas estatales, sociales y civiles, dichos actores presentan y asumen diversas visiones, objetivos y planteamientos proyectivos.
- Las Políticas Públicas se desarrollan a partir de continuidades y rupturas, regresiones y progresiones.
- Las Políticas Públicas son una construcción social porque se formulan a partir de la sistematización de los intereses, demandas y procesos sociales; Las Políticas Públicas se desarrollan a partir de la dualidad conflicto/consenso.
- Las Políticas Públicas se construyen y desarrollan a través de planteamientos y acciones a corto plazo.
- Las Políticas Públicas se diversifican en planes generales y programas.
- Las Políticas Públicas son integrales ya que se inter cruzan con distintos aspectos económicos, políticos sociales y culturales de una sociedad, para su concreción es necesaria una fragmentación metodológica que ordene y guíe su desarrollo.

En este orden de ideas, las Políticas Públicas son una construcción multidimensional que necesita visibilizarse en su diseño y operación, por ello, Evangelista (2017, p. 40) las identifica como: marco jurídico, ideas o discurso legitimidad, marco institucional, marco programático (explícito e implícito) marco operativo, percepción social, las características se detallan debido a que son eje rector en el análisis realizado:

Tabla 8

Dimensiones de la Política Pública

Dimensión	Característica
Idea o discurso	Está relacionada con las ideas, argumentos, y proyecciones sobre lo que se necesita y se propone.
Constructo social	Implica hacer referencia a mirar los asuntos públicos, con diversidad, historicidad, contradicción, con capacidad de transformación por parte de los actores relacionados con el entorno.
Marco jurídico	Toda política está soportada por las leyes, normas, marco jurídico o reglamentaciones que le dan legitimidad y legalidad.
Marco institucional	Es la red de institucionalidad pública conformada para la atención del grupo social objetivo o bien, problemática social, económica, ambiental, cultural o política.
Marco de legitimidad	Es el reconocimiento y aceptación de parte de los actores sociales diversos en los planteamientos generales de la política existente, aquí pueden identificarse los grandes acuerdos.
Marco programático (Implícito)	Es la traducción de los discursos, argumentos, ideas, procesos y propuestas, para convertirlos en las formulaciones, planteamientos dentro del proceso de planes, programas y proyectos públicos que vinculan a la institucionalidad social con los sectores de una sociedad.
Marco programático (Explicito)	Son los lineamientos sociales que se estructuran por una ruta pública, abierta, visible; es decir, que es pública, legitimada, legal, documentada, conocida y reconocida socialmente.

Fuente: Elaboración propia con información retomada de Evangelista (2017, p.40).

Así, las Políticas Públicas dirigidas a todas las persona menor de 18 años necesitan ser analizadas desde las dimensiones que le integran y que le hacen ser de la forma en la que se presentan y atienden el asunto público que les ocupa, esto garantiza los derechos de este sector de la población quienes entonces se convierten en los sujetos de atención.

Es así, que al considerar las dimensiones de la Política Pública dirigida a niñas, niños y adolescentes en México, se identifica que el discurso que le soporta es la Doctrina de la Protección Integral formulada en la década de los 80s, el marco jurídico que requiere su existencia bajo esta perspectiva es la Convención sobre los Derechos del Niño y que la definición de los sujetos de atención bajo este cuerpo teórico se centra en ellas y ellos, situación que se contrapone a la práctica de concebirlos como propiedad privada de las familias responsables de atender sus necesidades.

1.2 Niñas, niños y adolescentes como sector de atención prioritaria

Las Políticas Públicas dentro de su composición requieren de la identificación de un elemento fundamental en su diseño y operación, el sector social al que se dirige y al que tiene como objetivo beneficiar, en este caso niñas, niños y adolescentes, sector de atención prioritaria, que de manera general, es identificado por ser parte del inicio del ciclo vital¹⁷ y por el rango de edad que las normas internacionales establecen “seres humanos menores de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad” (CDN, 1989).

¹⁷ La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2017), establece que la edad es uno de los ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social en América Latina y el Caribe, que se entrecruza y potencia con otros ejes, como el nivel socioeconómico, el género, la condición étnico-racial y el territorio, cada etapa del ciclo de vida en el que se identifican diversas brechas en cuatro etapas: infancia y adolescencia, juventud, edad adulta y vejez.

Cely (2015, p. 43), refiere que “las representaciones sociales establecidas en torno a la niñez han estado influidas por las creencias y actitudes de los adultos, dando características tanto positivas como negativas en cuanto a sus potencialidades, creando etapas de desarrollo, tareas por cumplir, metas por alcanzar al pasar los años y al generar procesos de maduración”.

En este sentido, niñas, niños y adolescentes tienen una primera caracterización que los señala como seres humanos que se encuentran en un segmento de edad que implica que requieren del acceso a los servicios de salud, nutrición, educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, deporte, recreación, cultura, contacto ambiental, dentro de un ambiente familiar, comunitario y social que contribuya en su desarrollo.

De esta manera, los actores sociales que diseñan, operan, supervisan y evalúan las Políticas Públicas pueden encontrarse con una idea general sobre niñas, niños y adolescentes, sin embargo, existen algunas otras caracterizaciones que forman parte de la significación colectiva (mirada del otro) que los simboliza y que establecen relaciones que matizan los comportamientos, actitudes, “sentimientos así como los saberes que limitan o les potencian como sujetos en los contextos en los que tienen presencia y/o participan” (Cely, 2015, p. 43).

1.2.1 Niñas y niños como sujetos de derecho

La concepción sobre niñas y niños tiene como componente de análisis las ideas construidas a lo largo de la historia sobre ellas y ellos, mismas que se centran en sus aspectos biológicos,¹⁸ psíquicos, psicosociales, históricos así como en la visión sociológica que Soto (2012, p. 84 y 85), distingue en dos sentidos, el primero, basado en la perspectiva de considerarlos personas receptoras pasivas de los contenidos que la sociedad considera necesarios para que se conviertan en futuros adultos, y el segundo, como sujetos que transmiten y reconstruyen la realidad que les ha sido dada y que configura su propia cultura infantil.

¹⁸ En este sentido, mirar a niñas y niños sólo desde una perspectiva biológica limita las acciones que se emprenden a su favor toda vez que no es la suma de propiedades de origen y desarrollo para Soto, (2012, p. 87), el enfoque de la infancia como un momento de desarrollo biológico es necesario y no se niega su existencia, pero no es suficiente para comprender todas las dimensiones del fenómeno social de la niñez contemporánea.

De esta forma, niñas y niños a lo largo del tiempo han sido descritos en su relación con los adultos con quienes Ariés (1987), les identifica mezclados debido a su entrada de golpe a la gran comunidad de los hombres, que Gaitán (2006), les observa en dependencia ya que son los adultos quienes se encargan de su integración en el colectivo social que les prepara para el futuro que les espera y que Lobet (2006), les menciona en su interacción con las instituciones sociales que los incluyen como destinatarios.

En este sentido, las diversas aportaciones traducidas en estudio sobre las ideas construidas de niñas y niños denotan la transición de ser vistos¹⁹ y tratados como objetos a ser reconocidos en el siglo XX como sujetos de derecho que salen de la “oscuridad” como refiere Gaytán (2006, p.67), lo que les permite ser titulares de sus derechos, los cuales son capaces de ejercer progresivamente a favor de su bienestar.

Por ello, niñas y niños son concebidos como sujetos de derecho a nivel internacional desde el siglo XX, hecho que se formaliza jurídicamente el 20 de noviembre de 1989 al aprobarse la CDN, tratado internacional de carácter vinculante que fue firmado y ratificado por 193 países (casi universal), quienes asumieron la obligación de hacer valer que toda persona menor de 18 años independientemente de su credo, etnia, raza y clase social tiene Derechos Humanos universales, inherentes, indivisibles e interdependientes-

Así, niñas y niños no sólo son diferentes a los adultos “como seres en transición, en constante cambio, crecimiento y desarrollo” (Gittins, 1998), son identificados con necesidades propias, con derechos, con una autonomía progresiva, con un potencial presente con carácter sustentable, con expectativas que pretenden cumplirse en el futuro, ideas que son visibles gracias a las aportaciones de Alfageme (2003), Casas (1996), Gaitán (2006) y Rodríguez (2000), que denotan lo siguiente:

¹⁹ Ariés (1987), les observa como parte de una época de transición que pasa rápidamente y que se pierden enseguida en los recuerdos, aunado forman parte de un condicionamiento gradual y cuidadoso que de forma constante se inclina hacia la represión social.

- Niñas y niños no sólo denotan el plural de niña o niño, o un agregado de edad a efectos estadísticos, sino también al grupo de personas que están incumbidas por la categoría estructural de la infancia que influye activamente en su medio social.
- Niñas y niños se encuentran inmersos en ciertas contradicciones en el trato que éstos reciben ya que no se permite su plena participación en la sociedad donde viven ni se consideran sus opiniones en los asuntos que les afectan.
- Dichos sujetos son considerados protagonistas de la infancia, seres individuales que se definen por su naturaleza tanto física, psíquica y social, “seres en transición, en constante cambio, crecimiento y desarrollo.
- Sujetos que comparten la realidad con los adultos, que tienen un sinnúmero de características comunes que son impactados por los cambios sociales, políticos, económicos y culturales de los contextos donde están insertos.
- Seres humanos que han vivenciado las diversas luchas por mejores condiciones de vida y por el respeto a su dignidad, que han formado parte de los cambios y de las expectativas de los adultos.
- Niñas y niños que tienen sus propias actividades y su propio tiempo y espacio, tan reales, que no se encuentran razones para considerarlos de segundo orden.
- Niñas y niños son vistos y entendidos como ciudadanos de un territorio dado, que desarrollan automáticamente una serie de asociaciones de ideas aplicables en el ámbito privado y público, con una grandeza potencial que será aplicable en el futuro.

Es así, como niñas y niños al ser titulares de derechos son observados no sólo como individuos que transitan en el rango de edad de 0-12 años tal como se fija en el artículo 5º de la Ley General y que se encuentran en un ciclo de vida y en pleno desarrollo, además son actores sociales que influyen en sus espacios de socialización cotidiana, ya no más objetos de abuso y asistencia.

Pilotti (2000, p. 66), menciona que para enfrentar adecuadamente esta tarea, resulta indispensable abordar al niño en su condición de actor, superando el enfoque de la sociología tradicional, particularmente la de cuño funcionalista, que visualiza al niño

como un ente pasivo cuya formación está determinada principalmente por las instituciones de socialización. En contraste, se plantea la necesidad de concebir al niño como un actor cuya capacidad, competencia y creatividad son determinantes en el proceso de construcción de las relaciones sociales y culturales de la sociedad en su conjunto. Existe la concepción lineal del desarrollo infantil basada en la etapa biológica pero que hay una, la actividad social de los niños que enfatiza en su carácter dinámico.

1.2.2 Las y los adolescentes como sujetos de derecho

La construcción de ideas sobre la adolescencia, se concentran en su mayoría en los cambios físicos, sociales y emocionales que viven quienes se encuentran entre los 12 a 18 años²⁰, una etapa de la vida humana que comienza con la pubertad y se prolonga durante el tiempo, en el que sus integrantes, las y los adolescentes realizan ciertas tareas y actividades que les permiten fortalecer su autonomía e iniciar la construcción de su proyecto de vida. Efron en Weissma, (2005, p.1), refiere “que durante esta etapa del ciclo de vida, se realizan tres operaciones básicas, la construcción de la identidad, la construcción del espacio subjetivo y el proceso de emancipación”.

Bajo la perspectiva de transición entre la infancia y la edad adulta, fase social que puede ser más larga o corta dependiendo del ordenamiento jurídico y usos y costumbres del país en cuestión, las personas que se encuentran en la adolescencia se sitúan en general entre la dependencia e independencia familiar y/o comunitaria, en la búsqueda de su integración al mundo laboral para perfilar su proyecto de vida y en la construcción de sus relaciones de género.

Weissma (2005, p.1), refiere que la ambivalencia física, emocional, social y económica (asociadas a cada género y los aspectos socio-económicos de cada

²⁰ La normatividad internacional, en específico la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), establece que todas las personas menores de 18 años son menores de edad en donde se integra a los adolescentes, a nivel nacional, caso México, se establece que las y los adolescentes son personas mayores de 12 años, titulares de derechos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad en los términos de lo establecido en los artículos 1 y 5 de la Ley General (2014).

sociedad) en la que se encuentran durante este proceso de constantes cambios y de toma de decisiones, coloca a los adolescentes en una situación de vulnerabilidad lo cual impacta en su definición biográfica y sociohistórica.

En este sentido, las explicaciones habituales que caracterizan provienen de la psicología, pedagogía y la medicina, por ello es común encontrar acepciones sobre su crecimiento y desarrollo así como sobre su transición y transformación social en donde la familia queda en una posición secundaria, Weissmann (2005, p.1), refiere “que el adolescente poco a poco se desprende de la protección familiar”.

De esta forma, las y los adolescentes reconfiguran sus ideas sobre la protección familiar, el juego, la búsqueda de aventuras en donde no se desea la vigilancia familiar y si, la incorporación de nuevas personas a su núcleo social y conocimiento y reconocimiento de otros espacios de interacción como son los recreativos.

Es así, como la compleja naturaleza de las y los adolescentes los cataloga como una población estratégica para el desarrollo del país, sin embargo, más allá de ser un grupo etario en preparación para asumir responsabilidades en el mundo adulto, es vital reconocerlos como integrantes de una sociedad y comunidad mundial, como sujetos de derecho que frecuentemente comienzan a habitar espacios en sus hogares, en el barrio, en la comunidad, en la escuela o en el club de un modo diferente que cuando eran más chicos, que indagan sobre sus posibilidades y encuentran oportunidades (Taber, 2005, p.15).

Por ello, la adolescencia vista como una institución social en las sociedades contemporáneas se caracteriza por ser un período de transición crítico, es decir, “como una fase temporal de características propias –signada por la desorientación y la búsqueda– en el desarrollo de las personas” (Taber, 2005, p.13).

Tellez (2013, p.52), refiere que desde un punto de vista antropológico, el análisis de la adolescencia exige profundizar de manera holística y compleja sobre los valores construidos, el culto al cuerpo, las representaciones ideológicas hegemónicas sobre

la juventud, los códigos normalizados de comportamientos, sus lenguajes, el uso que hacen de las Nuevas Tecnologías de la Información y de la Comunicación, los tipos de sociabilidad adolescente, la identidad desde un punto de vista cultural, su cosmovisión, las relaciones afectivas-sexuales y las relaciones e identidades de género, entre otros aspectos.

De esta manera, el Estado, la familia, la comunidad y la sociedad en general son responsables de su cuidado y protección, sus especificidades obligan a establecer políticas de alto nivel²¹, que permitan promover su participación para el desarrollo de sus potencialidades y recursos lo que les permita incidir en su entorno como actores sociales, sin dejar a un lado como refiere Freitas (2004, p.37), la atención de aquellas situaciones complejas que fortalecen sus factores de riesgo, como son: embarazos a temprana edad, el consumo de sustancias psicoactivas, la deserción escolar, su involucramiento en grupos de riesgo y la susceptibilidad de ser víctimas de algún delito.

La garantía de los derechos de las y los adolescentes sólo podrá alcanzarse en la medida en que se atiendan sus necesidades particulares y generales, que puedan ser observados como un colectivo que influyen en su entorno, “que no son sólo una etapa de transición sino que son personas que se transforman de forma rápida” (Taber, 2005, p.14).

En suma, niñas, niños y adolescentes deben ser observados como seres humanos en desarrollo, como parte de un grupo etario específico y fundamental, sujetos de derecho, actores sociales y parte de la colectividad que influye en su sociedad. Por ello, transitar de las ideas de objeto de atención a sujetos de derecho forma parte de un proceso de luchas de diversos actores que coadyuvan por reivindicar esta etapa del ser humano dentro del ciclo de la vida que no corresponde al mundo de lo privado sino de lo público, por ello, no requieren de atención de necesidades sino de la garantía de derechos a través de Políticas Públicas integrales.

1.3 Política Pública desde la perspectiva de la protección integral (antecedentes, ideas y discurso)

Las Políticas Públicas tienen como parte de su ser un proceso de construcción, historia, contexto de su formulación, ejecución y evaluación así como las relaciones sociales generadas, mismas que son elementos importantes para dar dirección a las decisiones que contribuyan al funcionamiento estatal que haga frente a la gran diversidad de áreas, problemas y situaciones que se desafían en las coyunturas pero que, sin lugar a dudas tienen un trasfondo histórico y cultural que le acompañan y que no puede omitirse en su elaboración y análisis.

Evangelista (2017, p. 13), apunta que las Políticas Públicas son una construcción social que considera elementos de la historia de un país, organiza los intereses y demandas de los diversos sectores sociales, permite reelaborar los vínculos de control y de orden público, contiene las regulaciones económicas establecidas, expresa las aspiraciones de equidad de los grupos humanos, y hace referencia a conceptos claves como ciudadanía, personas y al valor como la igualdad.

Dichas directrices y decisiones ubicadas en un tiempo y espacio permiten la generación de ideas producto de la discusión sobre los asuntos y problemáticas que observan y que requieren de atención, traduciendo ese nivel abstracto en elementos concretos como son las decisiones públicas que traen consigo los antecedentes, el contexto, las proyecciones y los actores sociales que coadyuvan.

La construcción social de las Políticas Públicas requiere considerar los acontecimientos cotidianos, las necesidades diarias y constantes, la trayectoria histórica compleja por las diversas movilizaciones sociales, políticas y económicas que llevan a establecer una serie de respuestas públicas abstractas por parte del Estado que busca concretar con apoyo de distintos grupos y estratos mayoritarios, la intención de conducir a la sociedad hacia niveles de mayor bienestar y desarrollo económico, social, político y cultural. Porque hablar de lo público no se refiere sólo a mirar el actuar del Estado sino a observar

las relaciones que articulan, confrontan o complementan ideas, posturas, intereses, prácticas y estilos diversos de atender los problemas públicos que enfrenta la sociedad.

En este sentido, la construcción de las Políticas Públicas dirigidas a niñas, niños y adolescentes como sector de atención prioritaria desde la perspectiva de la protección integral, obliga a conocer sus antecedentes y directrices generadas en un tiempo y espacio determinado toda vez, que es el soporte de las decisiones que se toman para garantizar los derechos de este sector de la población.

Por ello, la Política Pública dirigida a niñas, niños y adolescentes con la perspectiva de protección integral tiene antecedentes que son de vital importancia resaltar toda vez que la transición para atender necesidades familiares y proteger y garantizar derechos de niñas, niños y adolescentes se encuentra dentro de una frontera. Aún se alterna de forma constante entre quienes diseñan, coordinan, operan, supervisan y evalúan dichas políticas.

Cardeña (2001, p. 195), refiere que la Política Social sobre niñez y adolescencia, tradicionalmente se basó en un enfoque sustentado en los principios y supuestos de la doctrina de situación irregular, en un contexto económico expansivo, transitó en la última década de recesión, hacía una Política Social con un enfoque sustentado en la doctrina de la protección integral.

Por lo anterior, es necesario conocer el soporte teórico de la perspectiva de atención de las familias y de aquellas niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo, abandono e incapacidad que son parte de las acciones de carácter especial que les aleja del conjunto de la sociedad y les aísla como resultado de dar solución a las problemáticas que enfrentan y de su transición hacia la protección integral de derechos.

1.3.1 Doctrina de la Situación Irregular

La producción teórica que imperó durante gran parte del siglo XX y que vinculó los saberes, las decisiones o la ejecución de los Estados para legitimar la atención que se proporciona a niñas, niños y adolescentes pobres, víctimas de abusos, maltratos, desamparo, abandono y a supuestos infractores de la ley penal, es conocida como la Doctrina de la Situación Irregular.

Bajo esta perspectiva, la atención proporcionada por el Estado a niñas, niños y adolescentes en condiciones de mayor vulnerabilidad, considerados incapaces y vinculados a la asistencia (compasión, caridad) y protección jurídica²² (represión), buscaba rescatarlos por creerles susceptibles a ser agentes de violencia, responsables de delitos y/o reproductores de conductas que afectarían a la sociedad como es su incorporación en pandillas o su sobrevivencia en las calles.

Derivado de lo anterior, el Estado debe intervenir y redireccionar la situación en la que viven niñas, niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad, a quienes se les reconoce como *menores*²³ por su desprotección no sólo familiar sino institucional lo que causa estragos en la sociedad quienes los consideran peligrosos. Por ello, es fundamental tener la tutela indeterminada de todos ellos, deben integrarse a centros de control social, ya sea para su cuidado o para su readaptación, su regreso a la sociedad debe ser en otras condiciones emocionales y físicas, debe estar apto para comportarse de forma adecuada, por ello, la aplicación de prácticas penales, custodiales y represivas encubiertas, su libertad era violentada en nombre de la protección, (Beloff (2011, p. 2).

Seda (1999, p.10), refiere que la Doctrina de la Situación Irregular veía a los menores como objetos en situación irregular; no eran sujetos de Derecho y deberes, ni eran autónomos en relación al Estado. Los regulares integraban la infancia

²²Beloff (2010, p. 07), menciona que si bien la Doctrina de la Situación Irregular ha señalado una ruptura entre el modelo peligrosista y el modelo tutelar (del sujeto peligroso al sujeto carente) esta ruptura no es clara, aunado Beloff (2004, p. 85), refiere que las leyes que existían con anterioridad a la aprobación de la Convención en relación con la infancia respondían a un esquema que hoy conocemos como "modelo tutelar", "filantrópico", de la situación irregular o asistencialista.

²³González (2012, p. 1), refiere que el vocablo menor refleja una situación relacional en la que siempre hay un mayor, deriva de la posición de menor de edad que se ha utilizado especialmente, en el derecho privado-familiar-y penal-menores infractores.

protegida por las familias, objetos de atención, que no eran autónomos en relación con sus padres.

La situación irregular en la que se desarrollan los *menores* obliga al Estado a atenderlos a través del juez, quien es equiparado como “el buen padre de familia” (García, 1998, p. 147), por tutelar e impartir justicia; así la atención proporcionada por parte de las autoridades judiciales es a través de medidas de control ante la existencia de “peligro material o moral” (Geremia, 2009, p. 29).

Beloff, (2007, p. 39), refiere que las situaciones de atención están asociadas con la condición económica de muchos *menores* y no al delito precisamente, lo que lleva a criminalizar la pobreza por lo que la condición material de la infancia tiene una relación irrompible con la condición jurídica. Las leyes “protectoras” tienden objetivamente a legitimar, consolidar y, sin duda, también a reproducir en forma ampliada las violaciones y omisiones que la propia ley protectora pretende paliar.

Por ello, la concepción de la situación irregular confunde la asistencia con lo penal, el juez ejecuta las políticas sociales asistencialistas, hecho que genera que a niñas, niños y adolescentes que cometen un delito no se les escuche, ni tengan derecho a la defensa, y a quienes tiene familia²⁴ se les considera incapaces y sin opinión válida por lo que se les separa de su núcleo familiar.

La aplicación de la norma por el juez se enfrenta con discusiones y enfrentamientos de quienes asisten a los *menores*; psicólogos, asistentes sociales, pedagogos, quienes encuadran su actuación en las ideas imperantes sobre la protección que establece la Doctrina de la Situación Irregular en donde las prácticas de discrecionalidad²⁵ son

²⁴ Beloff (1999, p. 31), refiere que existió una práctica de arrancar a los niños de sus familias bajo el supuesto de protegerles para que tuvieran mejores condiciones de vida, entre las que destacan las migraciones masivas, a estas metodologías de protección se les denominó “secuestro filantrópico”.

²⁵ González (2012, p. 174), menciona que dentro del modelo de la Situación Irregular prevalece el enfoque de la discrecionalidad del sujeto obligado, ya sean los padres o el Estado, quienes tienen la facultad para decidir lo que tiene el menor. En este esquema, la familia es considerada un espacio privado en el que los padres tienen el deber de proveer a sus hijos, y en el que la autoridad tiene proscrito intervenir.

utilizadas de forma cotidiana, lo que lleva a la aplicación de la ley a través de la legitimación de decisiones convenientes sustentadas por “criterios” no aplicables en todos los casos y que en su elaboración, en ningún momento consideran mirar a niñas, niños y adolescentes como sujetos de Derecho sino como objetos de asistencia tratados por el derecho penal y la pedagogía como medida disciplinaria, Beloff (2009, p.107), refiere “a la protección de la sociedad de sus integrantes *peligrosos*, conflictivos, con lo que se genera la ilusión de seguridad, bajo la excusa de su protección”.

De esta forma, el marco teórico que conforma la Doctrina de la Situación Irregular concibe que los derechos de niñas, niños y adolescentes son ejercidos por terceros de forma centralizada, situación que coloca a todas las personas menores de 18 años como objetos de derechos que a su vez están divididos en dos grandes grupos por su situación social y jurídica, *menores e infancia*:

- “Menores en situación de riesgo o peligro moral o material”, o “en situación de riesgo” o “en circunstancias especialmente difíciles” o similares, que son las que habilitan su ingreso discrecional al sistema de justicia especializado. Objetos de protección segregativa, incapaces que requieren un abordaje especial. Por eso las leyes no son para toda la infancia y la adolescencia sino sólo para una parte del universo de la infancia y la adolescencia, lo anterior resulta para los “menores” (Beloff1997, p.101) un producto del proceso de aprehensión +judicialización+institucionalización=menor.
- Infancia. Son las niñas, los niños, las y los adolescentes propiedad de la familia quien debía cuidarlos y aplicar las medidas disciplinarias en nombre del orden, del control. La escucha de las necesidades sentidas por este grupo de edad no se consideraba importante debido a que los padres decidían en nombre de la experiencia y sabiduría. Tenían acceso a los servicios de salud y educación.

Las ideas sobre minoridad, tutela y asistencia construidas en torno a niñas, niños y adolescentes sin la protección familiar, que permearon durante el siglo XX, son condiciones que legitiman las prácticas penales, custodiales y represivas encubiertas en la Doctrina de la Situación Irregular, Cillero, citado en Roger (2013, p. 5) menciona “que las de leyes de menores se estructuran a partir de la radical separación de dos tipos de infancia: la que tiene sus derechos satisfechos debido a la protección familiar, y aquella que no los tiene como establece”.

En este sentido y producto de la lucha internacional que abandera el reconocimiento de los Derechos Humanos para todas las mujeres y hombres en el mundo, la Doctrina de la Situación Irregular sufre una crisis ante los movimientos internacionales en defensa de los Derechos Humanos que promueven la protección integral no de la persona sino de los Derechos de niñas, niños y adolescentes que desde el año 1959 son reconocidos en la Declaración de los Derechos del Niño.

1.3.2 Doctrina de la Protección Integral

Durante la década de los noventa, niñas, niños y adolescentes se convierten en protagonistas de un debate sobre su ser jurídico y social, la expansión de las ideas que cuestionan la protección a los más vulnerables por parte del Estado y la responsabilidad total de las familias de velar por la seguridad y condiciones de vida de las personas que tienen menos de 18 años centran la discusión de Organizaciones de la Sociedad Civil como *Save the Children* y por el grupo de expertos que formula la Convención sobre los Derechos del Niño quienes promueven un cambio de mirada basado en los Derechos Humanos ya declarados desde el año 1948 de forma general y de manera particular en el año 1959.

En este sentido, durante la década mencionada se esparce en América Latina el paradigma de la protección integral de niñas, niños y adolescentes, Donnell (2004, p. 1) le refiere “...como la producción teórica fundamentada en los principios universales de los Derechos Humanos –la universalidad, la interdependencia, la dignidad, la equidad y

la justicia social, la igualdad y la no discriminación, la efectividad, la prioridad absoluta, el interés superior del niño y la participación solidaria del Estado, la comunidad y la familia para el pleno ejercicio de los derechos”.

Así, la Doctrina de la Protección Integral²⁶ es una construcción teórica interdisciplinaria y un programa de acción con un posicionamiento ético y político diseñado para hacer conciencia sobre la promoción y protección de los Derechos Humanos de niñas, niños y adolescentes a quienes les reconoce su atributo de sujetos de derecho, García, (2007, p. 78), les refiere “...como personas en desarrollo, que gozan de derechos políticos, civiles, económicos, sociales, culturales, ambientales en todos los espacios sociales en donde se desenvuelven, logrando con ello, el ejercicio pleno de su ciudadanía”.

Por ello, la protección integral concibe a niñas, niños y adolescentes en desarrollo con sus etapas naturales de crecimiento que no pueden ser parte de prácticas de segregación y de discrecionalidad por parte de las familias y jueces que centralizan las decisiones sin considerar la opinión de quienes son personas menores de 18 años.

De esta forma, la doctrina desde su formulación cuestiona la relación establecida entre las personas menores de edad y las personas adultas, el fortalecimiento de la autonomía progresiva de los primeros resalta la importancia de los segundos, las familias, quienes coadyuvan en el ejercicio de sus derechos y en su desarrollo. De manera particular, promueve su personalidad jurídica como sujetos de derecho y establece la necesidad de regular esta relación a través de elaborar un marco jurídico aplicable para todas y todos en donde se consideraren los principios²⁷ de igualdad, no discriminación, interés superior de niñas, niños y adolescentes, la vinculación interinstitucional, la observancia de la autonomía progresiva y la participación infantil.

²⁶ Aunado al sustento teórico de la Convención sobre los Derechos del Niño, la Doctrina de la Protección Integral también soporta las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de menores, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para los Jóvenes Privados de la Libertad y las Directrices de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia Juvenil (Asamblea General de Naciones Unidas, 1985, p. 1).

La Convención sobre los Derechos del Niño contiene principios, considerados “estructurantes” entre los que destacan: el de no discriminación, de efectividad, autonomía y participación, protección, son proposiciones que describen derechos, igualdad, protección efectiva, autonomía, libertad de expresión, etc., cuyo cumplimiento es una exigencia de justicia (Cillero, 2006, p. 8).

Estos principios son caracterizados por Beristáin (2006, p. 15) de la siguiente forma:

Principio de igualdad. Su carácter es jurídico universal, está vinculado con el concepto de dignidad, da sustento a la igualdad entre los seres humanos lo que incluye a niñas, niños y adolescentes sin discriminación alguna de su condición social y física. Ante la igualdad de los seres humanos es imprescindible erradicar las conductas segregación hacia las niñas, los niños, las y los adolescentes que transgredan su dignidad. Es de vital importancia que a través de la aplicación de la norma jurídica se aseguren las condiciones de exigibilidad de todos los derechos de niñas, niños y adolescentes en la sociedad.

Principio del interés superior. El contenido de este eje rector se centra en la plena satisfacción de los derechos, su existencia tiene sentido porque hay un titular y derechos que ejercer, refiere Cillero (2006, p. 10), que el cometido principal del interés superior es el de limitar y orientar todas las decisiones según los derechos de los niños.

En este sentido, dicho principio adquiere gran fuerza cuando los derechos de niñas, niños y adolescentes se reconocen, por lo que se revaloran las tres vertientes que Beristáin (2006, p. 15), refiere y que se enuncian a continuación:

- Es un mecanismo eficaz para oponerse a la amenaza y violación de los derechos de niñas, niños y adolescentes se promueve una protección igualitaria, ningún adulto puede violar ningún derecho.
- Los adultos que ejercen la protección hacia niñas, niños y adolescentes no deben abusar de ese poder para violentar sus derechos.
- Los derechos de niñas, niños y adolescentes niños deben ser atendidos de forma prioritaria.

En este principio se pueden observar seis características fundamentales, Bojórquez (2010, p. 39), las señala de la siguiente forma:

- Amplitud: El legislador, las instituciones y los padres de familia deben cumplirlo
- Garantía. Representa un límite a la DISCRECIONALIDAD (de las autoridades).
- Interpretativo: Es una norma de resolución conflictos jurídicos. Se usa para resolver conflictos entre derechos.
- Directriz de las Políticas Públicas. Sirve para evaluar cómo los derechos se ven afectados o se verán afectados por las decisiones, las medidas administrativas y legislativas que se adopten.

De esta forma, el interés superior supone la vigencia y satisfacción simultánea de todos los derechos, por ello, busca garantizar la efectividad de los derechos, es un eje transversal para la toma de decisiones legislativas, judiciales y administrativas.

Principio de protección integral de derechos y tutela plena de garantías. Niñas, niños y adolescentes son sujetos plenos de derechos, la protección de sus derechos debe abarcar todos los ámbitos de su vida, lo cual debe ser previsible en todo el marco jurídico de forma integral. A través de esta nueva doctrina se busca romper con la doctrina de la situación irregular que les mira como seres que deben ser tutelados y a quienes se les debe atender sus necesidades.

Para hacer efectivo este principio las instituciones tienen una gran responsabilidad que no sólo está relacionado con los más desposeídos sino con el ejercicio pleno de los derechos de las personas menores de edad.

Principio de corresponsabilidad de instituciones y personas. Se definen las responsabilidades del Estado, la familia y la sociedad en el cuidado de niñas, niños y adolescentes, a través de la aplicabilidad de este principio son exigidas una serie de mecanismos para que se mantenga una comunicación estrecha entre el Estado y la sociedad a fin de que atiendan y resuelvan oportunamente los problemas que les afectan.

Principio de autonomía progresiva para el ejercicio de los derechos. Niñas, niños y adolescentes no ejercen sus derechos por sí solos en razón de su desarrollo, lo logran de forma progresiva. Para revertir dicha situación es fundamental diseñar e implementar las medidas necesarias en un corto, mediano y largo plazo considerando los derechos económicos, sociales y culturales, civiles y políticos y procurando por todos los medios posibles su satisfacción en cada momento.

De esta forma, el surgimiento de la Doctrina de la Protección Integral radica en romper con la idea tradicional de sólo centrar la atención de los problemas de niñas, niños y adolescentes en el campo jurídico, para promover la protección sus derechos a través del diseño de Políticas Públicas universales por parte del Estado. Beloff (2009, p. 20), señala que “la promoción y garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de una persona menor de 18 años no es más tarea de la justicia penal”.

En resumen y retomando a Mari Beloff en su ponencia Modelo de la Protección Integral de los Derechos del Niño y de la Situación Irregular (1999, p. 115-116): Un Modelo para Armar y otro para Desarmar en donde identifica las diferencias entre las doctrinas antes mencionadas (Tabla 9).

Tabla 9

Diferencias entre la Doctrina de la Situación Irregular y la Doctrina de la Protección Integral

Doctrina de la Situación Irregular	Doctrina de la Protección Integral
- Menores	- Niños y adolescentes
- Objetos de protección	- Sujetos de derecho
- Protección de menores	- Protección de derechos
- Protección que viola o restringe derechos	- Protección que promueve derechos
- Infancia dividida	- Infancia integrada
- Incapaces	- Personas en desarrollo
- No importa la opinión del menor	- Es central la opinión del menor
- Situación de riesgo o peligro moral	- Derechos amenazados o violados o material” o “situación irregular”
- “Menor en situación irregular”	- Adultos, instituciones y servicios en situación irregular
- Centralización	- Descentralización

- | | |
|--|--|
| - Juez ejecutando política | - Juez en actividad jurisdiccional social/ asistencia |
| - Juez como “buen padre de familia | - Juez técnico |
| - Juez con facultades omnímodas | - Juez limitado por garantías |
| - Lo asistencial confundido | - Lo asistencial separado de lo penal con lo penal |
| - “Menor abandonado / delincuente” | - Desaparece ese determinismo |
| - Se desconocen todas las garantías | - Se reconocen todas las garantías |
| - Imputados de delitos como inimputables | - Responsabilidad penal juvenil |
| - Derecho penal de autor | - Derecho penal de acto |
| - Privación de libertad como regla | - Privación de libertad como excepción y sólo para infractores / otras sanciones |
| - Medidas por tiempo indeterminado | - Medidas por tiempo determinado |

Fuente: Cuadro elaborado por Mari Beloff y presentado en 1999 en su ponencia Modelo de la Protección Integral de los Derechos del Niño y de la Situación Irregular: Un Modelo para Armar y otro para Desarmar.

De esta forma, la Doctrina de la Protección Integral propone una forma de mirar a las personas menores de 18 años, por parte de los adultos, que necesitan no sólo del desglose de buenas intenciones sino del establecimiento de medidas jurídicas y administrativas que configuraran esas ideas. El producto de mayor trascendencia mundial es la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), instrumento internacional que delinea el enfoque de promoción, defensa, protección, respeto, restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes, así como el de reparación por las violaciones efectuadas.

1.4 Convención sobre los Derechos del Niño, marco jurídico y de legitimidad de la Política Pública de Protección Integral

La Política Pública requiere ser pensada no sólo desde un nivel de abstracción/diseño sino también desde su concreción/implementación, para lograrlo es necesario considerar toda una estructura (marco normativo institucional global y general) que la permite surgir, articularse entre sí y transformar la situación por la que nace, es decir, contribuir en la creación de leyes, normas y reglamentos como instrumentos de legalidad y legitimidad que enmarquen y delimiten derechos y obligaciones para los actores de la política social.

En este sentido, las Políticas Públicas de protección integral tienen como antecedente la creación de un marco jurídico y político presentado a finales del siglo XX que lleva por nombre Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), tratado internacional que es legitimado por 193 países (casi universal), quienes al ratificarlo asumen la obligación de hacer valer que toda persona menor de 18 años independientemente de su credo, etnia, raza y clase social tiene derechos humanos universales, inherentes, indivisibles e interdependientes.

Es así, que como resultado del gran acuerdo internacional de la CDN se generó en el mundo una crisis jurídica, política y cultural sobre las formas de ver, atender, cuidar, proteger, respetar y defender a niñas, niños y adolescentes²⁸, quienes de ser tratados como objetos de atención deben ser reconocidos como sujetos plenos de derechos, últimos actores sociales que deben sentarse a la mesa de la ciudadanía (Beloff, 1997, p. 3).

De esta forma, la CDN tiene como sustento de construcción, el marco jurídico de los Derechos Humanos y la Doctrina de la Protección Integral, lo que implica mostrar a niñas, niños y adolescentes como sujetos de derecho y no como menores que requieren asistencia y control por parte del Estado, preceptos que establece la Doctrina de la Situación Irregular. Red por los Derechos de la Infancia (2009, p. 29) menciona, “esta concepción confunde la asistencia con lo penal y el juez ejecuta políticas sociales asistencialistas”.

Por ello, la CDN se inscribe en el marco de la internacionalización de los Derechos Humanos lo que conforman en la actualidad, un marco doctrinario, un cuerpo de derecho internacional, un plan de acción y un aparato institucional encargado de implementar y vigilar su armonización con el marco jurídico y administrativo y un componente central y

²⁸ La Convención sobre los Derechos del Niño (1989), refiere sólo al niño, sin embargo al establecer el rango de edad de menor a los 18 años en la presente investigación y como parte de la inclusión menciona a niñas, niños y adolescentes quienes en el artículo 5 en la Ley General (2014) se establece que niñas y niños los menores de doce años, y adolescentes las personas de entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad.

legitimador de una activa e influyente actuación de los Estados, los organismos internacionales, sociedad civil, el sector privado, la comunidad y la familia.

El consenso generado antes y durante la aprobación de la CDN muestra cómo el proceso histórico del movimiento de protección de los Derechos Humanos que caracteriza al siglo XX, influye en la elaboración de instrumentos y directrices internacionales que buscan en todo momento y ante cualquier circunstancia, respetar los Derechos Humanos reconocidos universalmente. Ejemplo de ello es: la Declaración de los Derechos Humanos en 1948, la Declaración de los Derechos del Niño en 1959, los Pactos Internacionales en 1966 y la Convención contra todas las formas de Discriminación.

A través del marco jurídico internacional en materia de Derechos Humanos, se reconoce la personalidad jurídica de las personas, su titularidad y la exigibilidad que tiene cada sujeto sobre sus derechos; ante esto los Estados Parte están obligados²⁹ para con las personas que se encuentran en su jurisdicción y que deben ver protegidos sus Derechos Humanos por las instancias jurídicas, legislativas y administrativas correspondientes.

El Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, (2014), menciona que los Derechos Humanos entendidos como normas básicas necesarias que establecen que mujeres y hombres sobreviven y se desarrollan con dignidad bajo los principios de igualdad, equidad, libertad y no discriminación, tienen como características, ser inalienables a todos los seres humanos quienes no pueden ser despojados de ellos, son universales porque no importan las características físicas y/o sociales de las personas y son interdependientes o indivisibles porque ningún derecho ya sea civil, político, económico, social y cultural es superior entre sí, al contrario todos están en un mismo nivel de importancia lo cual les permite relacionarse recíprocamente.

²⁹ La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2003), establece que las obligaciones son normas que dan a las personas o a otros actores razones para comportarse de cierta manera. Algunas obligaciones requieren que las personas se abstengan de cierta conducta. Otros requieren que las personas o actores inicien una conducta o conductas permisibles diferentes.

Por ello, pensar en los Derechos Humanos³⁰ requiere mirar la clasificación que se ha construido sobre ellos con la intención de no jerarquizarlos sino de observar sus especificidades dentro de los diferentes instrumentos internacionales y nacionales, Contreras, (2002, p.1), refiere que “los Derechos Humanos son clasificados bajo un enfoque periódico, el cual está basado en la progresiva cobertura que se distingue con el nombre de *Tres Generaciones*”.

Derechos de Primera Generación (Derechos civiles y políticos). Son considerados como derechos civiles y políticos, están relacionados con el derecho a la vida, a tener una nacionalidad, a tener personalidad jurídica, a la libertad de expresión, a la libertad de asociación, de tránsito, a no ser sujetos a la esclavitud o servidumbre, a no recibir maltratos, torturas y/o tratos crueles que afecten la integridad física, la vida, la libertad y la igualdad. El Estado debe respetarlos siempre.

Derechos de Segunda Generación (Derechos económicos, sociales y culturales). Son considerados como derechos colectivos, los titulares son los individuos y la comunidad; constituyen una obligación de hacer del Estado para mejorar las condiciones de vida de las personas, su satisfacción es progresiva de acuerdo a las posibilidades económicas del Estado. Pueden identificarse dentro de los instrumentos de la siguiente forma: Derecho a un nivel de vida adecuada, a tener una familia, a contar con servicios de educación, salud, a tener una seguridad social, un trabajo; así como obtener satisfactores económicos.

Derechos de Tercera Generación (Derechos del pueblo y solidaridad). Son los derechos del pueblo o de la solidaridad, surgen en como respuesta a la necesidad de cooperación entre las naciones. Pueden identificarse de la siguiente forma: Derecho a la autodeterminación de los pueblos, a elegir su forma de gobierno, a beneficiarse del patrimonio común de la humanidad, al respeto entre las naciones, el derecho al

³⁰ De esta forma, hombres y mujeres, independientemente de la edad, por el valor que tiene como personas y por la dignidad intrínseca que les hace gozar de los principios de igualdad, universalidad, la inalienabilidad, interdependencia, indivisibilidad y la no discriminación que caracterizan a los Derechos Humanos los cuales deben ser protegidos por parte de quienes tienen la capacidad de lograr la cobertura nacional, estos son los Estados quienes independientemente de sus sistemas de organización política, jurídica y económica están obligados a respetarlos a través de abstenerse de interferir o limitar el disfrute de los Derechos Humanos.

desarrollo. Esta clasificación de los Derechos Humanos inscritos en los instrumentos internacionales pretende mirar a los individuos y a sus amplias relaciones sociales y su interacción con los diferentes ambientes en donde se desarrollan, esta situación los coloca bajo una visión integral porque ninguno de sus derechos puede ser ignorado, el hacerlo afectaría a los otros por los vínculos que mantienen entre sí.

Los Estados Parte, al ratificar los diversos instrumentos internacionales están obligados a respetar los derechos de las personas de sus respectivas jurisdicciones y contribuir a la vigilancia internacional enfrentando el gran reto de defender los Derechos Humanos y de promover el desarrollo a través de ofertar oportunidades de trabajo, educación y seguridad social para toda su población no sin antes olvidar que para los derechos sociales y económicos, el nivel de desarrollo del país permite la garantía de los mismos.

El compromiso que asumen los Estados Parte en el derecho internacional queda asentado cuando ratifican los instrumentos internacionales con carácter de obligatoriedad jurídica para hacer valer los derechos de las personas, en este caso, de niñas, niños y adolescentes.

Geremia (2009, p. 20), refiere que las obligaciones que los Estados asumen, pueden ser directas porque procuran los medios educativos y un buen funcionamiento de la administración de la justicia o indirectos, en vista de ver a los padres, familiares o tutores para desempeñar el papel que les corresponde y asumir su responsabilidad de cuidar y proteger al niño.

Es este marco, la expansión en el siglo XX del discurso de Derechos Humanos en el mundo, surge la CDN, producto de diversos movimientos sociales que reconocen a niñas, niños y adolescentes como sujetos de derecho que trascienden el mundo privado del cuidado familiar y las intervenciones sanitarias, educativas y nutricionales que buscan superar las múltiples carencias que afectaban a los niños, en especial a los más pobres, Manfred & Martínez (2009, p.30), mencionan que “los movimientos que surgen para

luchar por la autonomía de los derechos de la infancia, nacieron en contextos de revoluciones y reformas políticas o seguían el modelo de los movimientos de grupos sociales desfavorecidos”.

Para conocer sobre aquellos elementos que sustentan y acompañan a este instrumento internacional dentro de su amplio proceso de elaboración, aprobación y ratificación, es descrito su surgimiento inmerso en fuertes movilizaciones sociales observándose la presencia activa y pasiva de diversos actores sociales, en este sentido, García (2007, p.35), menciona que “entre los múltiples méritos de la Convención Internacional, está también el de constituirse como el primer instrumento jurídico específico portador de un lenguaje comprensible, que involucra a los movimientos sociales preocupados por los problemas de la infancia”.

Por lo anterior y para conocer sobre los movimientos sociales suscitados se presenta la siguiente recapitulación:

Tabla 10

Acontecimientos históricos que acompañaron el diseño de la Convención sobre los Derechos del Niño

Año	Acontecimiento
1918	La asociación <i>Educación libre para los niños</i> , presenta en la Conferencia Nacional de las Organizaciones por la Educación y la Cultura, la Declaración de los Derechos del Niño, conocida como la Declaración de Moscú, la cual se inspira en la idea de fortalecer la posición de niñas, niños y adolescentes ³¹ en la sociedad y lograr condiciones de igualdad con los adultos.
1919	Eglantine Jebb fundadora del Fondo de Save de Children redacta “El siglo de los niños”, primer documento que demandaba a los Estados su cooperación para salvaguardar a los niños ³² de sus territorios, reconocer que los niños no eran adultos en pequeño u objetos de tutela y que tenían derechos. Su impacto se observa en la declaración sobre los Derechos del Niño en el año 1924 en Ginebra.

³¹ Los acontecimientos identificados sólo hacen referencia al término de niño, para la presente investigación se incluyen y se hacen visibles a niñas y adolescentes por lo que se incorporan en cada evento.

- 1924 La Sociedad de las Naciones³³ elabora la declaración sobre los Derechos del niño en el año 1924 en Ginebra, que en palabras de UNICEF(2009,p.2), establece el derecho de las niñas y los niños a disponer de medios para su desarrollo material, moral y espiritual, asistencia especial cuando están hambrientos, enfermos discapacitados, o han quedado huérfanos, ser los primeros en recibir socorro cuando se encuentran en dificultades; libertad contra la explotación económica; y una crianza que les inculque un sentimiento de responsabilidad social”.
- 1946 La Unión Internacional de Protección de la Infancia integrada por la Unión Internacional Save de Children y la International Association for Child Welfare, busca dar continuidad al trabajo realizado durante las primeras décadas del siglo XX así que gestionó ante las Naciones Unidas el apoyo a la Declaración de Ginebra.
- Después de la Segunda Guerra Mundial Asamblea de las Naciones Unidas crea la organización del Fondo Internacional de las Naciones Unidas de Auxilio a la Infancia que hoy es conocida como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Su objetivo es reducir los altos índices de mortalidad y morbilidad de niños y niñas con apoyo de organizaciones sociales que fungen como aliadas.
- 1927 El Instituto Interamericano del Niño con año de surgimiento en 1922, logra formalizar en los años cincuenta una iniciativa para atender aquellos problemas que afectan a niñas, niños y adolescentes quienes deben ser vistos como portadores de derechos. Argentina, Bolivia, Brasil, Cuba, Chile, Ecuador, Estados Unidos de Norte América, Perú, Uruguay y Venezuela son integrantes de esta tabla de Derechos.
- 1959 Elaboración de la Declaración Universal de los Derechos de Niños³⁴ busca proteger y dar socorro a los niños en situaciones de emergencia e incidir en el bienestar emocional de esta población; se reconoce el derecho a no ser discriminado y el derecho a tener un nombre y una nacionalidad.
- Década de los 60s Las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) mantienen la lucha por hacer que los derechos de niñas, niños y adolescentes no sean cuestión

³³ Organismo que surge después de la Primera Guerra Mundial.

de buena voluntad por parte de los Estados quienes socorren a los más desfavorecidos a través de la creación de instituciones de asistencia y dejan al juez la autoridad de castigar los malos comportamientos de quienes infringen la ley.

- 16 de diciembre de 1966 El Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales son instrumentos internacionales que reconocen los derechos inherentes a niñas, niños y adolescentes.
- 1979 Polonia presenta un borrador del documento internacional que tiene como objetivo establecer las responsabilidades de los Estados en la garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes.
- Década de los 80s En la antesala para la aprobación de la CDN se trabaja durante la década de los ochenta en la elaboración del documento se consideran las particularidades de las regiones.
- 1988 Algunas Organizaciones no Gubernamental de México. Argentina, Perú, Paraguay, Bolivia, Chile, Uruguay se reúnen en Buenos Aires para generar algunas propuestas que sirvan para nutrir el borrador de la CDN, lamentablemente su iniciativa no es considerada y juntos elaboraron la Carta Latinoamericana.
- 1989 La CDN es presentada como el tratado vinculante que reconoce las personas menores de 18 años como sujetos de derecho, el Estado tiene la obligación de cumplir con la protección integral, con la corresponsabilidad de la familia y la sociedad.

Fuente: Elaboración propia con información retomada del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (2009), García (2007, p. 219) y Manfred & Martínez, (2009, p.30).

Por lo anterior y como producto de los acontecimientos mencionados y considerando las aportaciones del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (2009) y Geremia, (2009), se identifica que la CDN se conforma con las siguientes características:

- Es un instrumento internacional de Derechos Humanos ampliamente ratificado.
- Establece el concepto de ser niño.
- Reconoce a niñas, niños y adolescentes como sujetos de derecho, es decir, como titulares de sus derechos ya no son más objetos de la caridad.

- Considera una amplia gama de creencias, valores y tradiciones.
- Establece un marco de legislación para los Estados Parte.
- Contiene los principios de indivisibilidad, interdependencia, universalidad, inherencia, igualdad.
- Se fundamenta en cinco principios generales: la no discriminación, el interés superior del niño, el derecho a la supervivencia y desarrollo, el derecho de participación y a la protección integral.
- Incluye los derechos políticos, civiles, sociales, económicos y culturales.
- Está conformado por 54 artículos que consideran sus derechos políticos, civiles, sociales, económicos y culturales.
- Enuncia las obligaciones de los Estados que la ratifican o la firman para que niñas, niños y adolescentes mejoren sus condiciones de vida.
- Hace referencia a la rendición de cuentas en la promoción de los derechos de los niños por parte de las personas que representan a las instituciones encargadas de velar por niñas, niños y adolescentes.
- Enuncia la importancia de las familias y la sociedad en el desarrollo de niñas, niños y adolescentes.
- Menciona las obligaciones de los Estados para dotar a las familias de todos los medios necesarios para que puedan cumplir con sus deberes hacia niñas, niños y adolescentes.
- Los Estados parte están obligados a enmendar y promulgar leyes y políticas que pongan plenamente en práctica la Convención, y deben asegurar que todas las medidas se tomen en consonancia con el interés superior de niñas, niños y adolescentes.
- Promueve la elaboración de una amplia estrategia nacional a favor niñas, niños y adolescentes Establece la creación de una estructura institucional permanente dentro de los gobiernos, cuya responsabilidad será promover la aplicación de la CDN.
- En todos los niveles de la comunidad y de la sociedad debe aplicarse la CDN.
- Formación y fomento de quienes son responsables de la armonización de las legislaciones nacionales con la legislación universal y regional.

- Establece la necesidad de contar con un órgano de control de los avances realizados por los Estados Parte de la CDN, denominado Comité de los Derechos del Niño.
- La CDN incorpora nuevas formas de relacionarse con niñas, niños y adolescentes.

De esta forma, la publicación y entrada en vigor de la CDN en cada uno de los Estados Parte que la ratificaron obliga a generar la conformación de un esquema integral que permita que la estructura general y las particularidades de dicho tratado estén consideradas no sólo en la parte discursiva sino en la vida diaria de niñas, niños y adolescentes.

Por ello, en el articulado de la CDN se establecen las obligaciones de los Estados Parte, en específico sobre las medidas que se requieren adoptar para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes. La Asamblea General de Naciones Unidas, (1989), establece que “en lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos disponibles”

1.5 Sistemas Nacionales de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes mecanismos de articulación de la Política Pública de protección integral

Las medidas administrativas y jurídicas adoptadas por los Estados Parte requieren de la conformación de una serie de estructuras que permitan llegar a todas las personas menores de edad, lo que significa que es necesario crear una coordinación de la Política Pública entre todos los niveles de gobierno, hecho que requiere ser formalizado en la legislación vigente.

El Comité de los Derechos del Niño (2003, p. 4), establece que las medidas generales tienen por finalidad promover el pleno disfrute de todos los derechos reconocidos en la Convención por todos los niños, mediante la promulgación de disposiciones legislativas, el establecimiento de órganos de coordinación y supervisión, tanto gubernamentales como independientes, la reunión de datos de gran

alcance, la concienciación, la formación y la formulación y aplicación de las políticas, los servicios y los programas apropiados.

Así, los Estados Parte necesitan estructurar un mecanismo de coordinación y articulación que reorganice de forma interna la mirada y atención de niñas, niños y adolescentes, de esta manera las necesidades son observadas dentro de un marco de Derechos Humanos situación que modifica el sentido de las acciones a implementar.

Por ello, el Comité de los Derechos del Niño en la Observación CRC/GC/2003/5 de fecha 27 de noviembre de 2003, establece la creación de una estructura amplia que permita la creación, en el plano nacional, de toda una serie de nuevos órganos, estructuras y actividades orientados y adaptados a los niños (p. 4).

De tal modo, la estructura que se plantea es una condición base para todo sistema de protección, Marie (2005, p. 3), refiere que “se supone la existencia de un conjunto de reglas preestablecidas que rijan los poderes de las instituciones y de las autoridades públicas”, para así garantizar los Derechos Humanos y romper con la arbitrariedad en la atención y en la aplicación de las medidas implementadas.

Danieli (2012, p. 37), refiere que la perspectiva de derechos en la formulación e implementación de una estrategia de desarrollo no consiste en expresiones de buena voluntad política, sino claramente es un sistema integral y estructurado que opera en términos de dar efectividad a las medidas comprometidas por los Estados y que además fija estándares específicos que son aplicables a los sistemas internos de cada país.

Bajo esta óptica de creación de una estructura que permita la implementación de una medida general que promueva la implementación de acciones que se particularicen en la protección y garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes, considerando la Doctrina de la Protección Integral que establece la conformación de una estructura de protección integral denominada sistema, pensado como refiere Morlachetti, (2013, p.11),

“en clave de Derechos Humanos y construcción de ciudadanía, bajo una transformación sustancial con perspectiva de protección integral en las formas de diseñar, implementar y evaluar las Políticas Públicas”, misma que debe estar armonizada con la legislación internacional y nacional.

Por lo anterior, la progresiva armonización incorpora en la forma de legislar el marco jurídico y diseñar e implementar las Políticas Públicas, un marco conceptual y operativo de protección de niñas, niños y adolescentes, en donde el concepto de integralidad se convierta en el eje medular para la construcción de un sistema.

Morlachetti, (2013, p. 12), refiere que un enfoque integral no niega la importancia de abordar las cuestiones de protección de la infancia en situación de vulnerabilidad, sino que asegura que estos temas se colocan dentro de una estructura integral y sistémica. Estos sistemas tratan de proteger a toda la niñez y unir a todos los actores detrás de un conjunto de objetivos comunes, y de capacidad de respuesta no sólo inmediata sino también de largo plazo, bien coordinada y articulada.

El concepto de integralidad que debe ponderarse en las medidas legislativas y administrativas necesarias para garantizar, proteger y respetar los derechos de niñas, niños y adolescentes tiene como objetivo evitar que la interpretación de protección se incline a aquellas prácticas ejecutadas por años en donde generaban medidas de atención a quienes los necesitaban, Beloff (2011, p. 409), refiere que “los sistemas de protección que llamó tutelares (de la discriminación en el primer sentido, negativo) no intervenían respecto de todos los niños pobres sino respecto de aquéllos que, dentro de ese grupo, eran considerados peligrosos, disfuncionales, en riesgo, etc”.

En este sentido, la protección de carácter integral no sólo considera a las niñas, niños y adolescentes vistos como diferentes por abandono, riesgo moral o material requiere contemplar por obligación, a todas las personas menores de edad sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier

otra condición, Beloff (2011, p. 417), menciona “que todo niño sea cual fuere su filiación tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”.

En este orden de ideas, los Estados Parte deben implementar un Sistema de Protección Integral a nivel nacional que permita la articulación de actores sociales que lleguen a todas las personas menores de edad a través del cumplimiento de la CDN de forma total y no parcial, lo que significa la interacción del articulado en su conjunto a través de los mecanismos creados para su cumplimiento, concretarlo permitirá no sólo mencionarlo sino operarlo.

De esta forma, los Sistemas Nacionales de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes son considerados por Morlachetti (2013, p. 12), como un conjunto de órganos, entidades, mecanismos, instancias, leyes, normas, políticas, servicios y presupuestos a nivel nacional, estatal y municipal, que interactúan y se relacionan entre sí para reconocer, respetar, promover, proteger y restituir los derechos de los niños y niñas y reparar el daño ante la vulneración de los mismos.

Aunado, el Instituto Interamericano del Niño (2002, p. 13), establece que un sistema de protección integral es básicamente un diseño organizacional y operativo concebido para la implementación de las Políticas Públicas de niñas, niños y adolescentes, que tiene como paradigma la CDN, este sistema trata de estructurar y sistematizar el relacionamiento entre todos los actores para dar efectividad a los derechos reconocidos en la legislación internacional.

Por ello, los sistemas nacionales de protección integral contemplan la conformación de una estructura política, administrativa y jurídica que se articule teniendo como marco un cuerpo legislativo que interactúe entre sí y que establezca las medidas necesarias para dar cumplimiento a las obligaciones confirmadas por los Estados Parte al ratificar la CDN, el respeto, promoción, garantía, restitución, restablecimiento y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Por lo anterior, es imprescindible la creación de una estructura institucional con composición, funcionamiento, competencia y recursos asignados que actúen de forma coordinada entre los diferentes niveles de gobierno nacional, regional y local y con los diversos actores del sector privado, socio-civil y académico.

Tabla 11

Características de los Sistemas Nacionales de Protección visión de Morlachetti (2013)

Elemento integrador	Características
Sistemas Nacionales de Protección Integral e Institucionalidad	<p>-Adecuar y armonizar la legislación nacional conforme los compromisos internacionales.</p> <p>-Reafirmar como principios rectores del sistema el interés superior del niño, el derecho a la participación, el respeto a las opiniones de niñas, niños y adolescentes en consonancia con la autonomía progresiva de sus facultades.</p> <p>-Adoptar un sistema de protección descentralizado en que todas las instituciones trabajan en forma conjunta y articulada bajo las direcciones generales de un órgano rector y que están organizadas internamente hacia los objetivos comunes de respeto, promoción y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.</p> <p>-Establecer a través de la legislación y/o reglamentación pertinente los lineamientos básicos.</p> <p>-Distinguir claramente en la legislación que fundamenta el sistema de protección a los organismos que diseñan y formulan las Políticas Públicas de niñez de aquellos que la ejecutan y están a cargo de servicios y atención.</p>
Rectoría del sistema	<p>-Establecer una coordinación intersectorial visible para reconocer y realizar los derechos de niñas, niños y adolescentes en toda la administración pública, entre los diferentes niveles de la administración, y entre la administración y la sociedad civil, incluidos especialmente las personas menores de edad.</p> <p>-Esa coordinación exige establecer un órgano de coordinación que sea la máxima autoridad del sistema de protección integral</p>

de niñas, niños y adolescentes, y fortalecer su rol de coordinación política y técnica.

-Constituirse como instancia de interlocución para todos los sectores de gobierno y (sub)sistemas que tengan competencias relacionadas con los temas de niñez y adolescencia.

Descentralización y rol de los gobiernos estatales y locales

-Reafirmar la obligación de la adecuación normativa y su aplicación en forma homogénea en todas las entidades federativas a fin de garantizar el reconocimiento y cumplimiento de los derechos en su jurisdicción.

-Establecer un espacio de concertación plural para la promoción de adecuaciones normativas y políticas a nivel federal para asegurar la armonización de los sistemas estatales y municipales (demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y que los marcos jurídicos sean armónicos y respetuosos de los derechos, principios y garantías consagrados en la CDN.

-Establecer un fondo federal a ser distribuido entre las jurisdicciones provinciales y/o estatales para financiar la instalación de sistemas de protección a nivel estatal y/o provincial respetando el modelo de sistema de protección integral a nivel federal.

-Promover, impulsar y fortalecer la implementación de sistemas descentralizados de protección integral, sustentados en la promoción de la construcción de institucionalidad a nivel regional y municipal que traslade parte de la responsabilidad política y técnica para la elaboración de la Política Pública de infancia y adolescencia, su ejecución y fiscalización a los ámbitos regionales y departamentales.

Presupuesto

-Asignar el máximo de los recursos disponibles para la realización de los derechos reconocidos.

-Adoptar las decisiones presupuestarias teniendo como consideración primordial el interés superior del niño, y en especial teniendo en cuenta los grupos de niños y niñas más desfavorecidos y en situación de mayor vulnerabilidad.

-Establecer en la legislación pertinente que el presupuesto de niñas, niños y adolescentes está protegido por el principio de no regresividad y progresividad.

-Establecer en la legislación pertinente que el presupuesto de niñas, niños y adolescentes está protegido por el principio de intangibilidad contra cualquier perturbación como crisis económicas, catástrofes naturales u otras emergencias, a fin de mantener la sostenibilidad del sistema de protección integral de la infancia.

-Establecer en lo posible en la legislación pertinente porcentajes explícitos del presupuesto y/o fondos específicos de recursos para garantizar la instalación y sostenimiento del sistema a nivel nacional y local.

-Establecer un sistema por el cual las autoridades nacionales y locales rindan cuentas debidamente, de forma abierta y transparente, para permitir la participación de las comunidades y niñas, niños y adolescentes en la elaboración y supervisión de los presupuestos, según corresponda.

Participación

-Establecer órganos de carácter deliberativo de protección a la niñez y adolescencia (Ej. Consejos Nacionales) que son espacios de articulación y participación de diferentes organismos y ministerios del sector público y también del sector privado y entidades no gubernamentales nacionales del ámbito de la atención de los derechos de la niñez.

-Conformar los órganos de carácter deliberativo con composición paritaria entre representantes de órganos de gobierno y representantes de la sociedad civil organizada.

Instituciones Nacionales de Derechos Humanos

-Establecer a través de la legislación pertinente un mecanismo independiente de protección de derechos de la infancia conforme a los Principios de París y la Observación general N° 2 (2002) sobre el Papel de las Instituciones Independientes de Derechos Humanos en la Promoción y Protección de los Derechos del Niño del Comité de los Derechos del Niño.

-Se puede tratar de una institución nacional específica para la promoción y la protección de los Derechos Humanos de la niñez

y la adolescencia como un Defensor u “Ombudsperson” de la infancia o la incorporación de la temática de niñez y adolescencia en las instituciones nacionales de Derechos Humanos generales ya existentes —como el Defensor del Pueblo- e incluso la designación de un defensor adjunto específico en el marco de estas instituciones de Derechos Humanos de mandato amplio.

-Debe dejarse en claro que esta institución independiente de Derechos Humanos —más allá del nombre que se le otorgue como Defensor, Ombudsperson, procurador de derechos de los NNA— no le corresponde ser el órgano responsable del cumplimiento de la CDN, sino tener un rol de exigibilidad de derechos a través de la recepción de denuncias, el control de las acciones de la autoridad y la emisión de recomendaciones para los órganos públicos o privados que correspondan.

Mecanismos
independientes de
Derechos Humanos

-Crear y/o fortalecer mecanismos de evaluación y monitoreo del sistema de protección integral de la infancia que dé seguimiento y permita contar con una evaluación exhaustiva de los alcances y resultados del sistema de protección, sus dificultades y límites.

-Crear y/o fortalecer un (Sub) sistema de información estadística sobre niñas, niños y adolescentes con miras a obtener datos estadísticos desglosados de calidad y desagregados, que sirvan de base para la formulación de políticas específicas y adecuadas a las necesidades de este sector de población.

-Considerar la creación de un observatorio para niñas, niños y adolescentes que en cooperación con la sociedad civil.

-Fortalecer los sistemas de indicadores de Derechos Humanos e incorporar en ellos la perspectiva de niñas, niños y adolescentes.

1.5.1. Experiencias en América Latina

En este sentido, en América Latina existen experiencias que refieren a la creación de sistemas nacionales de protección como resultado de las modificaciones legislativas y administrativas realizadas progresivamente desde la ratificación de la CDN en los momentos específicos de cada país.

Para establecer como marco de referencia las prácticas que se implementan, se revisa el documento *Sistemas Nacionales de Protección Integral de la Infancia. Fundamentos jurídicos y estados de aplicación en América Latina y el Caribe*, instrumento de análisis que aporta la sistematización de 13 países, que hacen referencia a las acciones que se implementan para proteger a niñas, niños y adolescentes.

Posterior a la ratificación de la CDN la mayoría de los países de América Latina adoptan medidas administrativas y legislativas de forma progresiva diversas y heterogéneas, cada Estado considerando las particularidades de su territorio y población, así como su marco político y jurídico existente, inician el camino de la armonización lo que permite centrar en el escenario de actuación a niñas, niños y adolescentes.

Tabla 12

Protección Integral en América Latina de Niñas, Niños y Adolescentes (Caracterización de la Experiencia).

País	Acción implementada	Descripción
Argentina	Sistema de Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes	<ul style="list-style-type: none"> -Considera tres niveles de actuación (nacional, federal, provincial); -Opera la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia. -Cuenta con un sistema administrativo y financiero propio e integra el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. -Crea la figura del Defensor de los Derechos sobre los Niños, Niñas y Adolescentes, quien tiene a su cargo velar por la protección y la promoción de los derechos de niñas, niños y adolescentes.
Bolivia	Consejo Nacional de la Niñez	<ul style="list-style-type: none"> -Opera el Ministerio de Justicia a través del Viceministerio de Igualdad de Oportunidades y la Dirección General de Niñez, Juventud y Personas Adultas Mayores. -Crea el Consejo Nacional de la Niñez como órgano de concertación y coordinación entre el Estado y la sociedad civil, su funcionamiento es autónomo e independiente de los poderes del Estado. -Crea las Defensorías de la Niñez y Adolescencia para la protección y defensa socio-jurídica. -No existe una asignación presupuestal.
Brasil	Sistema de garantía de derechos de la niñez	<ul style="list-style-type: none"> -Opera con un conjunto de políticas, leyes, instituciones, servicios y mecanismos que integran a los tres poderes del Estado y a la sociedad civil que además de ser parte del sistema, llevan a cabo la función de supervisión del mismo. - Opera en tres niveles de intervención e implementación a través del poder ejecutivo como organismo mixto gobierno y sociedad civil, la defensa y protección a la violación de derechos y la implementación de la políticas pública.

		<ul style="list-style-type: none"> -Crea el Consejo Nacional de Derechos del Niño y del Adolescente (CONANDA) órgano deliberativo que forma parte de la Secretaría de Derechos Humanos. -Crea consejos municipales que promueven la cooperación entre los estados y municipios. -Crea los Consejos de tutela y las defensorías públicas para la infancia y la adolescencia. -Establece fondos para los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, creados por propuesta del Ejecutivo y aprobados por la Legislatura de las respectivas esferas de gobierno federal, estatal, y municipales.
Chile	Sistema Intersectorial de Protección Social y Chile Crece Contigo (Subsistema de Protección Integral de la Infancia)	<ul style="list-style-type: none"> -No existe ley de protección integral, es urgente la creación de un sistema de protección integral. -Opera el Sistema Intersectorial cuyo objetivo es acompañar el proceso de desarrollo de los niños y niñas que se atiendan en el sistema público de salud, desde su primer control de gestación y hasta su ingreso al sistema escolar. -Comité de los Derechos del Niño recomendó armonizar proceso.
Colombia	Sistema Nacional de Bienestar Familiar	<ul style="list-style-type: none"> -El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar es el órgano articulador y rector del Sistema. -Es presidido por el Presidente de la República o su Vicepresidente. -Articula a las entidades responsables de la garantía de los derechos, la prevención de su vulneración, la protección y el restablecimiento de los mismos, en los ámbitos nacional, departamental, distrital, municipal y resguardos o territorios indígenas. -El Consejo Nacional de Política Social como el responsable de diseñar las Políticas Públicas, a su vez, es el ente encargado de movilizar y apropiar los recursos para la financiación de éstas.

Costa Rica	Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de la Niñez y de la Adolescencia	<p>-El órgano rector en materia de infancia, adolescencia y familia es el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) descentralizada y con presupuesto propio.</p> <p>-Conformado por el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, las instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil representadas ante el Consejo de la Niñez, las Juntas de Protección de la Infancia y los Comités tutelares de los derechos de la niñez y la adolescencia.</p> <p>-Elaboración de la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia (PNNA, 2009-2021) y del Sistema de Información y Estadística de los Derechos de la Niñez (SIEDNA).</p> <p>-El Comité de los Derechos del Niño observa la inexistencia de Consejos Locales.</p>
Cuba	Comisión de Atención a la juventud, la niñez y la igualdad de derechos de la mujer que funciona permanentemente en la Asamblea Nacional	<p>-Desde la ratificación de la CDN por parte de Cuba no ha habido una adecuación legislativa ni la adopción de una ley de protección integral</p> <p>-La Comisión es el órgano encargado de formular las políticas y estrategias nacionales y llevar a cabo las iniciativas legislativas relacionadas con los niños.</p> <p>-Falta de cooperación entre las autoridades nacionales, provinciales y municipales en la vigilancia del respeto de los derechos de niñas, niños y adolescentes.</p>
Guatemala	Organismos de Protección Integral	<p>-Secretaría de Bienestar Social la autoridad y responsable de ejecutar las acciones relativas al cumplimiento de las medidas de protección distribuye recursos de acuerdo a lo asignado por el Congreso.</p> <p>-Se crea la Comisión Nacional y las Comisiones Municipales de la Niñez y la Adolescencia, respectivamente, para garantizar a los niños, niñas y adolescentes el pleno goce de sus derechos y libertades.</p> <p>-Se crea la Defensoría de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia con facultades amplias y como dependiente de la institucionalidad ya existente del Procurador de los Derechos Humanos.</p>

		-Se ejecutan dos tipos de políticas, las básicas para garantizar a todos los niños, niñas y adolescentes, el pleno goce de sus derechos y las de asistencia social para garantizar derechos a quienes se encuentran en extremas de pobreza o en estado de emergencia; políticas de protección especial.
Honduras	Defensoría Nacional de la Niñez	-Órgano que gestiona y supervisa la implementación de las políticas nacionales en materia de la niñez, sus funciones consistirán en monitorear y vigilar los programas implementados. -Recibe aportaciones del presupuesto general del Estado, podrá percibir fondos de campañas de colección, herencias o donaciones.
Nicaragua	Consejo de Atención y Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia (CONAPINA)	-Órgano rector para formular y coordinar la ejecución de la política nacional de atención y protección integral a la niñez y la adolescencia; -El Consejo estará adscrito al Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez es una instancia de articulación entre las instituciones de gobierno; -Política Nacional de Atención Integral (básicas y de protección especial).
Panamá	Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia	-Mandato y potestad para coordinar a todas las entidades del Estado Parte dedicadas a los derechos de niñas, niños y adolescentes. -El Comité de los Derechos del Niño establece la necesidad de implementar un Sistema de Protección Integral.
Paraguay	Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral a la Niñez y Adolescencia	-Preparar y supervisar la ejecución de la política nacional destinada a garantizar la plena vigencia de los derechos del niño y del adolescente; -Regula e integra los programas y acciones a nivel nacional, departamental y municipal, dando lugar a una estructura descentralizada. -Se integra con el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia su función es la formulación de políticas para la promoción, atención y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

		<ul style="list-style-type: none"> -Se crean las Consejerías Municipales por los Derechos del niño, niña y adolescente (CODENI). -El órgano que rige el sistema es la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA). -El Sistema será financiado con recursos previstos en el Presupuesto General de la Nación y en los respectivos presupuestos Departamentales y Municipal.
Perú	Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y el Adolescente	<ul style="list-style-type: none"> -Responsable de diseñar las políticas, coordinar los planes y acciones dirigidas a la niñez. -Crea el servicio gratuito de Defensorías del Niño y adolescente, que funciona en gobiernos locales, en instituciones públicas y privadas a nivel nacional, responsable de la promoción, protección y defensa de los derechos de niñas, niños y adolescentes. -El Sistema es dirigido por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. -Creación de Consejos Consultivos de niñas, niños y adolescentes en el nivel nacional, regional y local.
República Dominicana	Sistema Nacional de Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes	<ul style="list-style-type: none"> -Conjunto de instituciones, organismos y entidades, tanto gubernamentales como no gubernamentales, que formulan, coordinan, integran, supervisan, ejecutan y evalúan las Políticas Públicas, programas y acciones a nivel nacional, regional y municipal para la protección integral de sus derechos. -Órganos creados: el Consejo Nacional y del Municipal, Oficina Nacional, Municipal y entidades públicas y privadas de atención, las juntas locales de protección y restitución de derechos, Tribunales de Niños, Niñas y Adolescentes, Jueces de Ejecución, Cortes de Apelaciones, Suprema Corte de Justicia, Defensoría Técnica y Ministerio Público de Niños, Niñas y Adolescentes.

Venezuela	Sistema de Protección del Niño y del Adolescente	<p>-Conjunto de órganos, entidades y servicios que formulan, coordinan, integran, orientan, supervisar, evalúan y controlan las políticas, programas y acciones de interés público a nivel nacional, estatal y municipal destinadas a la protección y atención de todos los niños y adolescentes</p> <p>-El Ministerio del Poder Popular es el ente rector.</p> <p>-El Sistema está integrado por los Consejos de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes y Consejos de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes, Tribunales de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes y Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia, Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, Servicio Autónomo de la Defensa Pública, Entidades de Atención, Defensorías de Niños, Niñas y Adolescentes y los consejos comunales y demás formas de organización popular.</p> <p>-Se cuenta con un Fondo de Protección del Niño y del Adolescente definido como el conjunto de recursos, financieros y no financieros, que a nivel nacional, estatal y municipal queda vinculado, en los términos de esta Ley.</p>
-----------	--	--

Fuente: Elaboración propia con base en información retomada en Morlachetti (2013, p. 13-40)

En suma, la construcción de diversas estrategias para ejecutar las Políticas Públicas en la vida diaria de niñas, niños y adolescentes desde una perspectiva de protección integral, requiere de la conjunción de los esfuerzos entre múltiples actores para enfrentar el reto de aplicar lo legislado con un contexto de ausencia de recursos, de falta de coordinación intersecretarial o interministerial, interestatal e intersectorial, por ello resulta de interés conocer cómo se insertan estas estrategias en la vida política, jurídica, administrativa y social de México a través del proceso de socialización que inicia desde el año 1989 y que transita hacia las últimas reformas jurídicas del año 2014, mismas que son expuestas en el siguiente capítulo.

Capítulo 2

Antecedentes históricos y contextuales de las Políticas Públicas orientadas a la protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes

“La rica normativa que ha venido a reemplazar a las antiguas leyes de menores se funda en que los derechos del niño derivan de su condición de persona; en consecuencia, se establece que los dispositivos de protección de los derechos de la infancia son complementarios -nunca sustitutivos- de los mecanismos generales de protección de derechos reconocidos a todas las personas.”

Cillero (1998, p. 1)

La Política Pública de niñas, niños y adolescentes en México no puede ser analizada si se dejan a un lado las condiciones sociales e históricas que acompañan su producción, Thompson (1998, p.162) refiere “que las formas simbólicas son procesos que ocurren dentro de contextos socialmente estructurados, tales contextos son espacial y temporalmente específicos, implican escenarios espacio-temporales”.

Por lo anterior, los acontecimientos ocurridos en México desde la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) en los años noventa, son fundamentales en la construcción de la Política Pública que sustenta al SIPINNA, toda vez que su inserción en la vida política, jurídica, administrativa y social del Estado mexicano impacta en las condiciones de vida de niñas, niños y adolescentes que reflejan brechas de desigualdad que necesitan de atención urgente, porque “4.6 millones se encuentran en pobreza extrema” (Fondo de Naciones Unidas en México, 2015, p. 6), situación que las y los limita en sus aspiraciones a un futuro inclusivo, sostenible y resiliente para las personas y el planeta como se establece en la agenda 30 a 30 como alternativa para prosperidad y la protección del planeta³⁵

³⁵ La Asamblea de Naciones Unidas (2017) refiere que los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son herederos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que guiaron las estrategias implementadas en el periodo 2000 a 2015, los recientes objetivos internacionales buscan ampliar los éxitos alcanzados, así como lograr aquellas metas que no son conseguidas. Estos nuevos objetivos presentan la singularidad de instar a todos los países, ya sean ricos, pobres o de ingresos medianos, a adoptar medidas para promover la prosperidad a través del crecimiento económico y de la atención de una serie de necesidades sociales, entre las que cabe señalar la educación, la salud, la protección social y las oportunidades de empleo, a la vez que luchan contra el cambio climático y promueven la protección del medio ambiente.

2.1. La protección integral de niñas, niños y adolescentes, nuevo paradigma en México en el periodo 1989-2017

La Doctrina de la Protección Integral se inserta en México a finales de los años ochenta, momento histórico en donde el mundo se reorganizó³⁶ para enfrentar los retos económicos, políticos, sociales y culturales que se ajustaran a las nuevas reglas de operación denominadas reformas estructurales de corte neoliberal que Ramos, (1997, p. 19), refiere como políticas antiinflacionarias y de ajuste; tributarias; apertura comercial; liberalización financiera; privatización; sistema de pensiones, flexibilización y desregulación del mercado de trabajo (que en conjunto debilitan las conquistas sociales logradas por los trabajadores y desprotegen al grueso de la población que no cuentan con un ingreso que le permita acceder a niveles mínimos de seguridad social; particularmente a niñas, niños y adolescentes.

En este contexto de cambios económicos, políticos, sociales y jurídicos que viven 33, 489, 442 millones de niñas, niños y adolescentes (X Censo de Población y Vivienda 1980,1986, p. 7), este grupo de edad se enfrenta a una atención que no logra la cobertura y calidad necesaria para atender las problemáticas que experimentan: altos índices de reprobación y deserción escolar, por sólo mencionar algunas problemáticas.

La Presidencia de la República (1983), refiere en aquel entonces que la calidad de la enseñanza se encontraba rezagada con respecto a la expansión del sistema. Aunque se ofrecía la educación primaria prácticamente a todos los niños que solicitaban inscripción, poco más de 15 millones en el ciclo escolar 1982-1983, este nivel mostraba serias deficiencias en cuanto a calidad, con altos índices de deserción y reprobación. Si bien de 1976 al momento actual se aumentó el índice de niños que concluyen la primaria, pasando del 46 al 55 por ciento, aún es mucho lo que debe hacerse. En las zonas indígenas no se consigue todavía rebasar el 20 por ciento.

³⁶ El Poder Ejecutivo (1989, p. 27), refiere que a partir de la década de los setenta se empieza a modificar el orden internacional que surge en la posguerra, este fenómeno se explica en gran medida por la aparición de nuevas potencias que configuran un orden multipolar, así como por la creación y consolidación de nuevas organizaciones y alianzas entre países que, al margen del multilateralismo, buscan promover intereses comunes en áreas diversas.

En este sentido, niñas, niños y adolescentes son atendidos de forma prioritaria en materia de educación, salud, nutrición, toda vez que los cambios demográficos obligaban a replantear las formas de atenderlos por parte del gobierno. La entonces Presidencia de la República (1983), refiere “que las presiones decrecientes del crecimiento poblacional sobre la capacidad de oferta de servicios básicos proporcionarán márgenes para privilegiar lo cualitativo sobre lo cuantitativo”, y con “Políticas Públicas que den trato humano a niños y personas de edad avanzada” por parte del Ejecutivo Federal (1988).

Así, niñas, niños y adolescentes tratados de forma prioritaria pero no obligatoria por los gobiernos mencionados, son parte de la construcción del instrumento internacional más avanzado en la protección de sus Derechos Humanos, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), instrumento internacional ratificado en 1989 y aprobado en 1990³⁷ por el Estado Mexicano y que sostiene una idea principal, todas las personas consideradas menores de 18 años son sujetos de derecho.

De esta forma, la CDN a partir de la década de los noventa forma parte de un proceso de socialización que se inserta dentro de un contexto en donde coexisten en México dos discursos, la atención de las necesidades por parte del Estado de aquellos en situaciones de mayor riesgo, conocidos como menores, término proveniente del paradigma de la Situación Irregular y, el relacionado con la responsabilidad del Estado de garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes mencionado en la Doctrina de la Protección Integral.

En este marco, la presencia de ambos discursos, en las decisiones que plantea la armonización jurídica y administrativa del país conforme el marco jurídico internacional son importantes en el retraso de este proceso que observa en el año 2000, su primera modificación legislativa en la reforma al artículo 4to, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2017) en donde se establece

³⁷ La Convención de los Derechos del Niños es aprobado por el Senado de la República el 19 de junio de 1990, lo cual consta en el Diario Oficial de la Federación del 31 de julio de 1990. Dicho instrumento entró en vigor en el ámbito internacional el 2 de septiembre de 1990, pero para el Estado Mexicano no fue sino hasta el 21 de octubre de 1990, previa su ratificación el 21 de septiembre de 1990 y su promulgación en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991. Cuenta con los instrumentos siguientes, que están en vigor y de los que México es parte: Enmienda, adoptada en Nueva York el 12 de diciembre de 1995. Protocolo Facultativo Relativo a la Participación de Niños en Conflictos Armados, adoptado en Nueva York, el 25 de mayo de 2000. Protocolo Facultativo Relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía, adoptado en Nueva York, el 25 de mayo de 2000 (Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012).

que en todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos (p. 9).

De este modo, las obligaciones asumidas por el Estado Mexicano para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes, traen consigo de forma progresiva un replanteamiento en el trato proporcionado tendiente al asistencialismo de los más vulnerables y la atención de sus necesidades por parte de las familias, situaciones que se desarrollan en medio de un escenario socioeconómico complejo presente en la última década del siglo XX, tal como se enuncia a continuación con información retomada del Instituto Nacional de Estadística y Geografía a través del Censo de Población y Vivienda 1990, la Encuesta Nacional de Nutrición 2000 y el Sistema Nacional para el Desarrollo de la Familia:

- En el México de los años noventa el número total de niñas, niños y adolescentes de 0 a 14 años es de 31, 146, 504, del total 15, 728, 945 eran niños y 15, 417, 559 niñas, datos referidos por el Censo de Población y Vivienda 1990.
- Del universo de niñas, niños y adolescentes que habitaban el país, 10,562 están dentro del rango de 5 a 9 años, 1, 660,924 de este intervalo no asistían a la escuela, del rango de 10 a 14 años que representan 10, 389,092, se encontraban en rezago educativo 1, 613,300 por no asistir a la escuela.
- En materia de salud, la Encuesta Nacional de Nutrición en Fuentes (2000, p. 328), revela que 3.7 millones de niñas, niños y adolescentes padecían de desnutrición, primordialmente quienes habitaban en el sureste. Los grados de desnutrición 66 mil niñas y niños estaban en un grado III, el más severo.
- La tasa de mortalidad en niñas y niños en edad preescolar era de 223.58 por cada 100 mil habitantes, las enfermedades reportadas como causantes directas de los decesos son: las enfermedades de infección intestinal, sarampión, accidentes, neumonías e influenza, deficiencias de la nutrición, anomalías congénitas, bronquitis crónica, tumores malignos, infecciones respiratorias agudas y anemias.

- De 23, 403, 413 personas que laboraban, 418,575 eran niñas y niños de 12 a 14 años, principalmente de los estados de Veracruz, Jalisco, Guanajuato y Chiapas como se menciona en el Censo de Población y Vivienda 1990.
- El Sistema Nacional para el Desarrollo de la Familia (1989) reporta que 500 mil menores de 12 años son víctimas de violencia y el maltrato, sólo en el Distrito Federal, esta situación se reporta en los años de 1990 y 1991 en donde las estadísticas reflejan que de 29 mil 292 casos registrados el 68% correspondían a maltrato y 32% a abuso sexual de niñas, cifra última que se encrucece con la incorporación de datos proporcionados por la Asociación Mexicana Contra la Violencia hacia las mujeres en 1992 que del 84.5% de los casos de maltrato a las niñas, el 62.1% era prolongado y el 93.1% eran ataques individuales (Fuentes, 2000, p. 328).

Así, las estadísticas mencionadas muestran la desigualdad en el acceso a servicios básicos que el Estado Mexicano proporciona a través de la asistencia y la provisión de servicios de educación, salud y alimentación. Aunado a la magnitud de los fenómenos que enfrentan niñas, niños y adolescentes, el proceso de socialización se enfrenta también a una serie de ideas construidas sobre su vulnerabilidad y responsabilidad futura en el desarrollo del país.

Fuentes (2002, p. 328), menciona que a finales de la década de los ochenta e inicios de la última década del siglo XX, la población de México era fundamentalmente joven, la percepción los describe como sujetos del futuro, ellos y ellas tenían depositadas en sus manos las expectativas del país.

De esa forma, niñas, niños y adolescentes son contradictoriamente significados como vulnerables por su edad pero responsables del futuro, ambas ideas coexisten durante la transición a la edad adulta dentro de un contexto de desigualdad que se reproduce y se convierte en un patrón que se transmite de generación en generación impactando en los campos sociales en donde se desenvuelven.

Fuentes (2002, p. 329), refiere que la vulnerabilidad es una circunstancia y múltiple y compleja que parece no tener una solución de raíz; vista desde lo social, la vulnerabilidad es un estado de desprotección o debilidad de las protecciones sociales administradas o gestionadas por el Estado que se perpetúan al pasar de los años; por ello, los diversos sectores de la población que la viven, observan limitadas sus posibilidades de tener una vida digna y de acceder a programas sociales que se promuevan la reparación de los daños y la garantía de Derechos.

En este sentido, la vulnerabilidad vista desde lo social limita las posibilidades de tener una vida digna y de acceder a programas sociales que promueven la reparación de los daños³⁸ y garanticen los derechos de todas las personas menores de edad, situación que no coadyuva en el fortalecimiento de la protección social administrada o gestionada por el Estado.

El Comité de los Derechos del Niño (1999, p.2) refiere que la pobreza generalizada y, las tradicionales disparidades económicas y sociales en el Estado Parte siguen repercutiendo en los grupos más vulnerables, comprendiendo a los menores, e impidiendo el goce de los derechos del niño en el Estado Parte. Estas situaciones se han agravado particularmente a causa de serias crisis económicas y de reformas económicas drásticas.

Por ello, los retos e ideas construidas socialmente superan los planteamientos de la normatividad internacional, la asistencia hacia los menores (término utilizado en el enfoque de la situación irregular) y el proporcionar servicios a niñas, niños y adolescentes integrados en sus familias (actores sociales vinculados directamente en el cuidado y atención de este grupo de edad), no logran ser un soporte para el discurso que se extiende en el mundo, el cual radica en que las personas menores de 18 años tienen Derechos y el Estado es el principal garante. El país en vísperas

³⁸ Dicha vulnerabilidad social de los niños y niñas ha sido objeto (y sigue siendo) de atención, que pretende reparar el daño, por parte de la iglesia y posteriormente por algunas organizaciones sociales de tipo filantrópico, que buscaron ofrecer cuidados a este grupo de edad, que se encontraban en las calles o en situaciones de riesgo; las múltiples intervenciones de estos grupos sociales al atender lo no atendido por el Estado o complementar lo que éste impulsaba a través de servicios de tipo asistencial y sólo para quienes estaban en situación de mayor desprotección y a quienes se debía controlar, el trabajo de estas organizaciones generaron apoyo social de denuncia, de trabajo, pero no repararon el daño del abandono, del olvido en el que vivían los niños y las niñas en situación de pobreza (Fuentes, 2002, p. 324).

del siglo XXI, enfrentaba una importante crisis (quizá no reconocida) entre lo que estaba obligado a cumplir y las tradicionales formas de hacerlo.

Es así, que las acciones para lograr la supervivencia de los más pobres lleva a la reproducción de las prácticas constantes de focalización en donde niñas, niños y adolescentes con sus familias, se encuentran con algunos incentivos que les ayudan a soportar los estragos del hambre, de la falta de recursos económicos, materiales y sociales, que pueden acceder a servicios de salud y educación para desarrollar habilidades y acceder a oportunidades, ejemplo de ello, es la implementación por primera vez en la historia de la atención de niñas, niños y adolescentes del denominado Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia-1995-2000 (Programa Nacional de Acción).

Por lo anterior y para organizar desde el año 1995, la Política Pública dirigida a niñas, niños y adolescentes a través de la expresión programática denominada Programa Nacional de Acción³⁹, instrumento sustentando en la Declaración Mundial sobre la Supervivencia, Protección y Desarrollo de los Niños y Niñas elaborado en 1990 en la Cumbre Mundial a Favor de la Infancia, foro internacional que direcciona los acuerdos de la CDN y que permite discutir sobre las condiciones de vida de niñas, niños y adolescentes en el mundo a través del diseño de la siguiente agenda política:

- Reducir, la tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años en una tercera parte o a un nivel de 70 por 1000 nacidos vivos.
- Reducir la tasa de mortalidad materna en un 50 % con respecto al nivel de 1990.
- Reducir la tasa de malnutrición grave y moderada entre los niños menores de cinco años en un 50 % con respecto al nivel de 1990.
- Dar acceso a todos al agua apta para el consumo y a los servicios sanitarios de eliminación de excrementos.

³⁹ El Programa Nacional de Acción se basa en la estrategia denominada Programa de Acción mencionado e impulsado en la Cumbre Mundial a Favor de la Infancia la cual es una guía para los gobiernos nacionales, las organizaciones internacionales, los organismos bilaterales de asistencia, las organizaciones no gubernamentales y todos los demás sectores de la sociedad para la formulación de sus programas de acción que garanticen la atención de las necesidades y los problemas de niñas, niños y adolescentes.

- Lograr que por lo menos el 80 % de los niños en edad de asistir a la escuela primaria tenga acceso a la educación básica y termine la enseñanza primaria.
- Reducir la tasa de analfabetismo de los adultos a por lo menos la mitad del nivel registrado en 1990 (cada país determinará el grupo de edades correspondiente), otorgando particular importancia a la alfabetización de las mujeres.
- Dar protección a los niños en circunstancias especialmente difíciles sobre todo en situaciones de conflictos armadas.

Bajo estas directrices internacionales surge el Programa Nacional de Acción armonizado con el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente a la gestión de Ernesto Zedillo y con presupuesto no asignado de manera directa debido a que los recursos estaban asignados a los programas que operaban las instituciones públicas participantes, cuenta con el reconocimiento por parte del Comité de los Derechos del Niño, es considerado un avance importante por parte del Estado Mexicano, sin embargo, la preocupación por las condiciones de desigualdad en la que se encontraban en aquel entonces, cientos de niñas, niños y adolescentes en el país no le permiten ser concebido como la estrategia nacional que enfrente las condiciones de riesgo.

De tal modo, las observaciones internacionales establecidas por el Comité de los Derechos Humanos (1999, p. 2), refieren que los avances legislativos, en los planos tanto federal como estatal, continuaron sin recoger los principios de las disposiciones de la Convención y que las medidas tomadas para armonizar la legislación nacional parecían un tanto fragmentarias y no correspondían al criterio holístico de la Convención, visibilizaron que las profundas brechas en las condiciones de vida de niñas, niños y adolescentes manifestadas en un desigual acceso a servicios y atención a problemas cotidianos situación que era (y aún es) urgente de atender.

Así y en el escenario complejo en donde se desarrollan niñas, niños y adolescentes, socializar la CDN se enfrenta con la debilitada voluntad de mirarlos como responsabilidad del Estado y no como exclusiva obligación de las familias, porque las personas menores de edad ya no reciben atención privada sino pública. En este sentido, Pilotti (2000, p.14), señala “que una vez ratificada la Convención, surge una diversidad de dificultades y resistencias relacionadas con su puesta en práctica, problemática que exige analizar los mecanismos culturales a través de los cuales las ideas globales son recepcionadas en contextos locales”.

2.2. Armonización del marco jurídico y administrativo (Primera etapa)

El proceso de armonización de la CDN con el marco jurídico del Estado Mexicano es observado a partir del año 2000, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sufrió cambios en el artículo 4º, normativa federal, al establecer que los derechos de niñas, niños y adolescentes son una prioridad para el Estado, la familia y la sociedad, sus disposiciones son de orden público y de interés social, su observancia es en toda la República Mexicana y su ley secundaria es denominada Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (Ley para la Protección).

De esta forma, la Ley para la Protección considera los principios de interés social, corresponsabilidad, protección integral de la CDN y los llevó al orden público y de interés social. Se establece que la identidad, el vivir con bienestar, el tener una familia y recibir cuidados alternativos en caso del desamparo familiar, la salud, la educación, el vivir sin violencia, la recreación, el juego, las actividades culturales y artísticas, la libertad de expresión, de reunión son derechos inherentes de niñas, niños y adolescentes sin distinción alguna por su condición social o física.

En este sentido, el Estado Mexicano realiza modificaciones para mirar a niñas, niños y adolescentes no como individuos con necesidades sino como sujetos de derecho (siguiendo el paradigma de la Protección Integral deben ser atendidos por el Estado, la familia y la sociedad); por ello, mediante la Ley para la Protección se establecen las responsabilidades de los tres niveles de gobierno, quienes deben asegurar la protección y el ejercicio de sus derechos a través de la expedición de

normas legales y tomarán las medidas administrativas necesarias a efecto de dar cumplimiento a esta citada Ley.

Así, la Ley para la Protección (2000), tiene por objeto garantizar a niñas, niños y adolescentes la tutela y el respeto de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, además de promover lo siguiente:

- Los cuidados y la asistencia de niñas, niños y adolescentes para lograr un crecimiento y un desarrollo plenos dentro de un ambiente de bienestar familiar y social.
- El desarrollo pleno e integral, lo que implica la oportunidad de formarse física, mental, emocional, social y moralmente en condiciones de igualdad.
- La Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, procurarán implementar los mecanismos necesarios para impulsar una cultura de protección de los derechos de la infancia.
- El apoyo a las familias quienes son el grupo primordial para que niñas, niños y adolescentes se desarrollen de forma integral.
- La asignación de mayores recursos a las instituciones encargadas de proteger los derechos de niñas, niños y adolescentes.
- La celebración de convenios de coordinación con los gobiernos de los estados y el entonces Distrito Federal, municipios y delegaciones, a efecto de realizar acciones conjuntas para la procuración, protección y defensa de los derechos de niñas, niños y adolescentes.
- La adopción de un Programa Nacional para la Atención de los Derechos de la Infancia y Adolescencia, en el que se involucre la participación de las entidades federativas y municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, así como del sector privado y social.

De esta forma, la Ley para la Protección sirve de marco referencia, conceptual y metodológico en la elaboración de 27 leyes estatales que buscaron promover y garantizar los derechos en las reformas a los Códigos Civiles de varios Estados de la República Mexicana, en la formulación de Políticas Públicas a nivel federal y local y en la búsqueda constante porque las instituciones estén más acordes a la nueva

visión de mirar a niñas, niños y adolescentes como sujetos de derecho, en donde se garantice la no discriminación, el interés superior de la niñez, los derechos de sobrevivencia y desarrollo y el derecho de participación y en el apoyo a iniciativas de la sociedad civil organizada.

Ante la aplicación de la citada Ley, los avances logrados por el Estado México para proteger los derechos de niñas, niños y adolescentes son significativos, cada uno plantea algunos aspectos sobre su atención bajo un enfoque de derechos; por ello, las Políticas Públicas deben ser diseñadas para promover y garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes a través de la adopción de un Programa Nacional para la Atención de los Derechos de la Infancia y Adolescencia, instrumento que no es elaborado bajo los términos establecidos en la Ley para la Protección.

Fuentes (2006, p. 329), refiere que al iniciar el siglo XXI la política social que estaba depositada en la infraestructura, el personal y los recursos abocados a la salud, educación, vivienda, trabajo y previsión social. Cada dependencia gubernamental desarrollaba una agenda propia (sin conexión alguna) para beneficiar a la niñez mediante diferentes servicios, logrando avances insoslayables.

De ahí que, la implementación de un Programa Nacional que coordine el actuar de los diferentes niveles de gobierno, busca romper con las prácticas de implementar Políticas Públicas dirigidas a niñas, niños y adolescentes, dispersas (sin un marco central) y con una perspectiva asistencial y proteccionista que priorizaba el control e impedía dar un seguimiento real de las condiciones de vida de este sector de la población, situación que no logra concretarse, ya que se considera que el diseño del Programa de Acción, Un México Apropriado para la Infancia y la Adolescencia-2002-2010 (Programa de Acción), le sustituye.

Por ello, el Programa de Acción⁴⁰, es un instrumento político por parte del Gobierno Federal para concentrar la política social a favor de la infancia en la primera década del siglo XXI, su misión es atender las demandas y necesidades de niñas, niños y adolescentes conforme su ciclo vital, teniendo en cuenta la perspectiva de género, criterios de inclusión, sustentabilidad y el desarrollo regional.

Por lo anterior, el objetivo del Programa de Acción es “Dar protección y promover el desarrollo pleno de niñas, niños y adolescentes; para ello, propone crear las condiciones que permitan a los niños desarrollarse en un ambiente emocional y físicamente seguro, garantizándoles bienestar, educación, salud, equidad y elaborar la agenda que servirá de guía para un movimiento nacional a favor de la niñez y se promoverá un consejo para apoyar el desarrollo de infantes y adolescentes” (Gobierno Federal, 2002).

Para dar cumplimiento al objetivo, el Programa de Acción cuenta con el Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia (COIA), mecanismo que tiene como tarea dar seguimiento a la evolución de las metas nacionales establecidas a través de fortalecer los programas federales que atienden a niñas, niños y adolescentes y de generar mecanismos de coordinación con los diversos sectores sociales (Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia, 2010, p. 13).

De esta manera, el COIA mecanismo que no logra la promoción y difusión necesaria para ser un instrumento de la Política Pública que busca garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes a través de la coordinación de los actores involucrados, es presidido por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y conformado por la Secretaría de Salud (SS), la Secretaría de Educación Pública

⁴⁰ Knaul, (2003, p.10), establece que Un México Apropriado 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 del siglo XXI. De esta forma y como parte de su diseño, se observa dos discursos, el primero, proviene de la época cuando la CDN aparece formalmente en el escenario internacional y expone al mundo niñas, niños y adolescentes sin distinción alguna tienen derechos inherentes a su naturaleza humana, en este momento inicia el camino formal para buscar y establecer los mecanismos necesarios para garantizar los derechos de quienes integran el sector de las personas menores de 18 años; el segundo discurso, está sustentado en la declaración del derecho de desarrollo que desde 198 circular en el mundo y se expresa en las ideas de desarrollo humano que sostienen los fundamentos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo(PNUD); los grandes problemas económicos, políticos, culturales y sociales del mundo debían atenderse con la cooperación internacional sólo así los Derechos Humanos y las libertades fundamentales de los individuos tendrían una respuesta de atención.

(SEP), la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), entes vinculados con la atención de los cinco derechos fundamentales de niñas, niños y adolescentes: salud, alimentación, educación, trabajo y protección especial.

El Comité de los Derechos del Niño (2006), refiere sobre su preocupación por la falta de armonización de las disposiciones jurídicas y administrativas con lo establecido en la CDN, de manera puntual externa la importancia de fortalecer la compatibilidad entre las leyes a nivel Federal, Estatal y el entonces Distrito Federal lo que favorezca la coordinación de las acciones necesarias para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes, además, exhorta a que el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (COIA) cuente con un marco legal que le respalde para ser el ente que coordine la formulación de las Políticas Públicas dirigidas a este sector social (p.6).

De tal modo y aun con la implementación del Programa de Acción, la realidad en la que viven niñas, niños y adolescentes refiere a la desprotección de sus derechos lo que lleva a sumar mayor retraso en la atención a este grupo de edad que desde la década de los sesenta forma parte de los cambios en la dinámica poblacional a consecuencia de los procesos migratorios.

El Gobierno Federal, (2010, p. 27), establece que los cambios poblaciones afectan el equilibrio entre los diversos grupos de edad al recibir una atención por parte de los gobiernos deficiente y coyuntural, debido a que las instituciones no han sido contempladas para soportar el envejecimiento de una población que demanda más sin descuidar a las niñas y los niños.

Aunado a esto, en esta primera década del siglo XXI se observa que el 28% de la población entre 0-14 años viven de diferente manera; niñas, niños y adolescentes de los Estados más pobres de la República Mexicana (Chiapas, Guerrero y Oaxaca) no reciben el mismo trato de quienes habitan en Nuevo León y el Distrito Federal (Gobierno Federal, 2010.p. 24)

Así, niñas, niños y adolescentes no disfrutaban de igual forma de los recursos generados por todas las entidades del país, situación que genera mayor desigualdad y discriminación hacia quienes por su condición social, física y de ubicación territorial, dispersión y concentración, se muestran diferentes al resto de la población: niñas, niños y adolescentes indígenas, con alguna discapacidad, problemas mentales y de zonas remotas en donde las mujeres son aún más discriminadas por la concepción que socialmente se han construido entre mujeres y hombres.

2.2. Armonización del marco jurídico y administrativo (Segunda etapa)

Las Políticas Públicas implementadas por el Estado Mexicano para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes encontraron un importante momento para su formulación a través de la reforma constitucional a los artículos 1º, 4º y 73º en el año 2011, marco jurídico para alzar la voz e insistir sobre la armonización legislativa en materia del respeto, garantía, reparación y que la máxima protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, se convierten en el centro del debate al interior del Congreso de la Unión, toda vez que existen avances jurídicos y administrativos significativos en la materia (desde el año 2000), sin embargo, “aún prevalece una visión fragmentaria y predominantemente asistencial, visión minorista, que ubica a niñas y niños como sujetos del derecho privado y no del derecho público” (Alianza por los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en México, 2014, p. 4).

Por ello, el Comité de los Derechos del Niño observa en el año 2003⁴¹, que es necesario armonizar la legislación con la CDN, los avances son reconocidos sin embargo se convierten en un insumo para la sociedad civil organizada quien en coordinación con el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia impulsan en el año 2014 una campaña denominada “Por una Ley que esté a la altura de su infancia”, misma que registró su influencia en el diseño y publicación de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes⁴² marco jurídico vigente.

⁴¹ El Comité de los Derechos del Niño (2003, p.16), refiere en sus Observaciones Generales número 5, que el Estado debe asumir su obligación de cumplir la Convención sobre los Derechos del Niño, la sociedad, la Academia, la comunidad y la familia deberán ser parte activa de su aplicación, situación que requiere de monitoreo permanente.

⁴² En el mes de septiembre del año 2014, el Ejecutivo Federal remite al Presidente del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Iniciativa preferente de Decreto por el que se expide la Ley General para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, misma que es revisada con carácter preferente no sólo desde su contenido sino desde el impacto presupuestal de su implementación (Senado de la República, 2014, p. 2) y por la importante propuesta de creación del Sistema Integral de Garantía (nombre actual Sistema Nacional para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes).

En este contexto de propuesta de la sociedad civil organizada, academia y diversos actores internacionales⁴³, el Estado a través de sus instituciones inicia un proceso de formulación y aprobación de Ley General, instrumento que replantea la forma de atender, proteger y garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes.

En este sentido la mencionada Ley, trae consigo una importante encomienda para hacer compatibles los principios y garantizar la efectividad de los derechos establecidos en la CDN, lo que se traduce en la aplicación de las medidas necesarias para que niñas, niños y adolescentes que le integran y/o que transitan por su jurisdicción disfruten de la aplicación de la norma en su vida diaria, Álvarez, (2015, p. 297), subraya particularmente que el principio del interés superior del niño, es un concepto tridimensional a saberlo como un derecho sustantivo, un principio jurídico interpretativo fundamental, y una norma de procedimientos.

De esta forma, las expresiones⁴⁴ sobre la iniciativa de Ley se direccionan en torno a los siguientes temas que la Red por los Derechos de la Infancia (2014), menciona:

- Visión de derechos vs asistencialismo y/o proteccionismo.
- Construcción social de niñas, niños y adolescentes como sujetos de protección y no como sujetos de Derecho.
- Situación social y económica de niñas, niños y adolescentes.
- El diseño de nuevas instituciones con presupuesto suficiente.
- Las renovación de los programas existentes.
- Asignación del presupuesto para la ejecución de la Ley.

⁴³ La revisión por parte de diversos actores Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, Save de Children, la Universidad Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México, Organización para el Desarrollo Social y la Educación para todos (ODISEA), Red de Voces de Cambio, Y quién habla por mí A.C., Grupo de Información en Reproducción Elegida, forma parte del proceso de producción de la Ley General, visiones, desde el ámbito legislativo, judicial y de la administración pública así como representantes de las organizaciones de la sociedad se vincularon para expresar que las obligaciones que el Estado Mexicano ratifica en la última década del siglo XX en materia de protección, garantía, respeto y promoción de los derechos de niñas, niños y adolescentes debe observarse en una ley que la Red por los Derechos de la Infancia en México, (2014), refiere como de estándares de calidad con perspectiva de Derechos Humanos y no con una visión asistencialista.

⁴⁴ Durante el Foro Nacional de niñas, niños y adolescentes "Por una ley de altura" niñas y niños expresaron a través de juegos, dibujos y textos sus propuestas sobre los contenidos que debería tener la Ley General para la Protección de los Derechos de la Infancia. Con la finalidad de lograr un amplio debate que permita un consenso nacional en torno a los derechos de la infancia las organizaciones convocaron además a una Consulta Infantil y Juvenil en Línea la cual es atendida por 1500 personas entre 4 y 17 años de edad (Red por los Derechos de la Infancia, 2014).

- La descentralización de su aplicación en apego a las bases establecidas en la Ley.
- La participación directa del Ejecutivo Federal en la ejecución de la Ley.
- La creación de un mecanismo de coordinación de alto nivel, sin embargo, es necesario delimitar las competencias y responsabilidades de estas articulaciones a nivel federal, estatal y municipal.
- La conformación del Sistema Integral de Garantía, su naturaleza, filosofía con visión de Derechos Humanos, Red por los Derechos de la Infancia (2014), refiere que un verdadero sistema nacional de garantías tiene que significar el rediseño en la forma de organizarse entre las instituciones que atienden a la infancia y la adolescencia.
- El Sistema Integral de Garantía requiere contemplar tres líneas fundamentales: el presupuesto, la participación ciudadana e infantil y medidas de protección especial (refiriéndose a poblaciones vulnerables tales como población callejera, personas indígenas, sin cuidados parentales, entre otros).
- Desconocimiento del rol importante de las organizaciones sociales que atienden a la infancia y adolescencia en situación vulnerable.

En este contexto de demanda social⁴⁵, jurídica y administrativa, el Estado Mexicano a través de su gobierno promulga la Ley General disposición que estructura la visión de atender a niñas, niños y adolescentes en el corto, mediano y largo plazo por lo que se deben desplegar en los tiempos establecidos jurídicamente, los cambios institucionales, técnicos, operativos y presupuestales; se necesita de la articulación de diversos sectores sociales para operar la Política Pública orientada a protegerlos de forma integral, así como la revisión exhaustiva de los mecanismos que permitan que las acciones que se implementen cubran a todas y todos los menores de 18 años sin distinción alguna por condición social, física y psicológica.

⁴⁵ Como parte del proceso de discusión que conllevó a la exigencia de la aprobación de la Ley en la cual se establece la creación un Sistema Nacional de Protección Integral., Organizaciones de la Sociedad Civil recabaron más de 13 mil firmas. (Red por los Derechos de la Infancia, 2014). Aunado, el Senado de la República (2014) a través de la Comisión de Derechos de la Niñez y de la Adolescencia celebraron reuniones con grupos técnicos, organismos internacionales, Academia, Organizaciones de la Sociedad Civil como se establece en el Acuerdo de las Comisiones Unidas de Derechos de la Niñez y de la Adolescencia, de Atención a Grupos Vulnerables, para la Igualdad de Género, de Educación, de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos, segunda, por el que se establece el método de trabajo para el Estudio y la Elaboración del Proyecto de Dictamen correspondiente a la iniciativa preferente con proyectos de decreto por el que se expide la Ley General para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes y se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Infantil.

Para cumplir con la encomienda, la Ley General (2014) tiene como objetivos establecidos en su articulado lo siguiente:

- Reconocer a niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.
- Garantizar el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de los Derechos Humanos conforme a normatividad internacional y nacional existente.
- Establecer los principios rectores y criterios que orientarán la política nacional en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, -establecer las bases generales para la participación de los sectores privado y social en las acciones tendientes a garantizar la protección y el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes.
- Genera un esquema base de distribución de competencias entre la federación, los estados y el entonces Distrito Federal, hoy Ciudad de México y los municipios y/o delegaciones.

En este sentido, la promulgación de la Ley General busca estructurar nuevas formas de atender a niñas, niños y adolescentes, bajo la perspectiva de la protección integral, entendida en el artículo 4º, fracción XX “como un conjunto de mecanismos que se ejecuten en los tres niveles de gobierno con el fin de garantizar de manera universal y especializada en cada una de las materias relacionadas los Derechos Humanos de niñas, niños y adolescentes” (Ley General, 2014), por ello, las modificaciones establecidas en el corto, mediano y largo plazo deben ejecutarse en el campo administrativo en los tiempos establecidos.

El Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (2014), menciona a través de la Ley General se establecen mecanismos institucionales y lineamientos que se aplicarán en todo el país al momento de diseñar, implementar y evaluar las políticas, programas y acciones que afecten los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Sus disposiciones son obligatorias para todas las autoridades de todos los poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) y niveles (municipal, estatal y

federal) de gobierno, así como para las familias, la sociedad civil organizada y el sector privado.

Es así como la Ley General establece un rediseño institucional a través de lo siguiente:

- Elaboración del **Programa Nacional** que debe contener las políticas, estrategias, líneas de acción prioritarias en materia de ejercicio, respeto, promoción y protección de los Derechos Humanos;
- Elaboración de los **Programas Locales y Municipales** que prevén acciones de mediano y largo alcance, indicarán los objetivos, estrategias y líneas de acción prioritarias, mismos que deben estar alineados al Programa Nacional;
- Creación de las **Procuradurías de Protección Federal y Locales** para la aplicación de las medidas de protección especial en el marco de la integralidad de los derechos;
- Creación del **Sistema de Información, registros nacionales y bases de datos** de niñas, niños y adolescentes con el objeto de contar con datos desagregados que permitan monitorear los progresos alcanzados en el cumplimiento de los derechos en el país;
- Instalación de los **Consejos Consultivos** de apoyo, en integrados por autoridades competentes y representantes de los sectores social y privado, para la implementación y aplicación de los programas nacional, locales y municipales.

Para lograr lo anterior, la Ley General establece la conformación de un ente que formule, coordine y articule la Política Pública dirigida a niñas, niños y adolescentes, lo que permita romper con la experiencia de tener un Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (COIA) sin un soporte jurídico, legítimo y presupuestal, de esta forma se diseña el **Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA)** como mecanismo que tiene como labor articular la Política Pública diseñada a este grupo de población. El reto a cuidar es que su creación en el discurso se concrete en la vida diaria de quienes tiene por obligación proteger.

De esta manera, la labor del SIPINNA es amplia y obligatoria por lo que la conformación de su estructura es vital en el cumplimiento de su responsabilidad de protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes que va más allá de su existencia, por lo que es necesario observarle dentro de su construcción administrativa y operación cotidiana, por ello la identificación y descripción de sus elementos es fundamental para el análisis que se pretende desarrollar con posterioridad.

Capítulo 3

Descripción del proceso de producción del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes

A lo largo de la investigación, se ha denotado que la implementación de la CDN requiere de la adopción por los Estado Parte de las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos de niñas, niños y adolescentes que se encuentran bajo su jurisdicción. Por ello, el Comité de los Derechos del Niño⁴⁶ recomienda que el Estado involucre a todos los sectores de la sociedad, incluidas las personas menores de edad para dar efectividad a la aplicación de dicho instrumento, para lograrlo se requiere generar una estructura legislativa y administrativa.

De manera particular, el Estado Mexicano realiza una última modificación en el año 2014, al marco legislativo que protege los derechos de este grupo de edad a través de la publicación de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, misma que busca garantizar el máximo bienestar privilegiando el interés superior a través de concretar medidas estructurales, legales, administrativas y presupuestales de conformidad a la normatividad internacional y nacional existente dentro de un marco de cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

La Red por los Derechos de la Infancia (2014), refiere que los principales desafíos para garantizar y hacer efectivos los derechos contenidos en la CDN se deben en gran medida a la ausencia de un Sistema Integral de Garantía de Derechos que logre articular la Política Pública dirigida a la infancia (p.7).

En este sentido, el proceso de armonización de la CDN por parte del Estado Mexicano, con la publicación de la citada Ley, representa una oportunidad para proteger de forma integral los derechos de los “39, 214,411 niñas, niños y adolescentes” (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2015), a través de la aplicación de acciones sostenibles en el tiempo, de la articulación de actores sociales, de la coordinación entre los tres niveles de gobierno y de la creación de una estructura

⁴⁶El Comité de los Derechos del Niño (2003, p.16), refiere en sus Observaciones Generales número 5, que el Estado debe asumir su obligación de cumplir la CDN, la sociedad, la Academia, la comunidad y la familia deberán ser parte activa de su aplicación, situación que requiere de monitoreo permanente.

formal que articule la Política Pública dirigida a este sector de la población denominada Sistema Nacional para la Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA).

De esta forma, el SIPINNA se convierte en un mecanismo que surge para articular la Política Pública de niñas, niños y adolescentes a través de una operación que le permite cumplir con sus objetivos que son de origen ambiciosos y tienen como fin un impacto estructural.

3.1. Surgimiento legislativo y administrativo

La estructura creada y denominada SIPINNA, tangible después de ser enunciada implícitamente a nivel internacional desde el año 1989, encontró en la Ley General su sustento jurídico y de legitimidad, además, de su labor administrativa y política definida en funciones, tareas específicas y tiempos que necesita cumplir considerando la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, la articulación de diversos actores sociales que por su posición requieren intervenir y la formulación de políticas, estrategias y/o directrices que fortalezcan la operación de la Política Pública dirigida a niñas, niños y adolescentes.

La Ley General (2014), establece en su artículo 1, fracción III, que tiene por objeto, crear y regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, a efecto de que el Estado cumpla con su responsabilidad de garantizar la protección, prevención y restitución integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes que hayan sido vulnerados.

De tal modo, en la Ley General (2014) el SIPINNA surge para ser un instrumento político, jurídico y administrativo que establece las políticas, procedimientos, servicios y acciones de protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes a efecto de que el Estado cumpla con su responsabilidad a partir de la segunda década del siglo XXI considerando los siguientes principios:

Universalidad. Garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes sin distinción alguna por condición física y social.

Integralidad sustantiva y operativa. Se considera todas las dimensiones de la vida de niñas, niños y adolescentes vinculadas al goce y disfrute de sus derechos, los casos urgentes se colocarán dentro de la estructura integral y coordinada para atenderlos de fondo.

Inmediatez y sostenibilidad. La capacidad de respuesta para atender a niñas, niños y adolescentes será inmediata, de largo plazo, coordinada y articulada.

Diálogo y coordinación. Las relaciones entre las instituciones de gobierno así como las Organizaciones de la Sociedad Civil deben contribuir al objetivo común de proteger los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Participación de niñas, niños y adolescentes. El ser escuchados y tomados en cuenta es parte de los derechos fundamentales de cualquier persona, el sistema debe reconocer y proteger el diálogo y las aportaciones generadas por parte de su ejercicio.

Descentralización. Mediante su aplicación se establece la responsabilidad concurrente de las Entidades Federativas y de los Municipios para elaborar, ejecutar y monitorear la Política Pública dirigida a niñas, niños y adolescentes.

De esta forma, el SIPINNA nace con miras a facilitar la comunicación, coordinación y la toma de decisiones entre las principales autoridades federales, estatales y municipales, incluyendo a la sociedad civil y de manera prioritaria a niñas, niños y adolescentes, quienes deben participar activamente en el ejercicio de sus derechos, por lo anterior, requiere trabajar en los siguientes aspectos.

- Articular la Política Pública en los diferentes niveles de gobierno.
- Asegurar la colaboración entre todos los niveles de gobierno.
- Asegurar la participación activa de niñas, niños y adolescentes.

- Formular la estrategia nacional de atención a través del diseño e implementación del Programa Nacional.
- Reparar el daño ante la violación de Derechos Humanos por medio de la generación de medidas de Protección Especial que consideren la creación de las Procuradurías de Protección.
- Conformación del Sistema de Información Nacional único y coordinado, que proporcione toda la información necesaria para velar por la protección y garantía de todos los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes.

Para concretar dichas tareas, la Ley General (2014) establece las atribuciones conferidas que el SIPINNA debe cumplir generando los consensos necesarios que involucren las evidencias sobre la situación de vida de niñas, niños y adolescentes y la experiencias de diversos actores sociales.

3.1.1. Atribuciones y estructura interna

El SIPINNA al ser el mecanismo jurídico y administrativo más avanzado para el Estado Mexicano en materia de la articulación de las Políticas Públicas para la protección integral de niñas, niños y adolescentes, requiere cumplir con diferentes atribuciones que son descritas en el artículo 125 de la Ley General (2014):

- **Difundir el marco jurídico** nacional e internacional de protección.
- **Integrar la participación** de los sectores público, social y privado y de la sociedad civil en la definición e instrumentación de políticas.
- **Fortalecer la corresponsabilidad** y cercanía entre dichos actores con niñas, niños y adolescentes.
- **Garantizar la participación** directa y efectiva de niñas, niños y adolescentes en el ejercicio de sus Derechos Humanos así como en los procesos de elaboración de programas y políticas.
- **Impulsar la incorporación transversal** de la perspectiva de derechos de niñas, niños y adolescentes en la planeación nacional del desarrollo y en las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

- **Aprobar el Programa Nacional en el marco del Plan Nacional de Desarrollo**, su ejecución coordinada debe asegurarse así como la participación de los sectores público, social y privado, así como de niñas, niños y adolescentes, lo anterior con el establecimiento de presupuestos promovidos en los tres niveles de gobierno.
- **Asegurar la colaboración y coordinación** entre la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, para la formulación, ejecución e instrumentación de políticas, programas, estrategias y acciones en materia de protección y ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes, esto, con la participación corresponsable de los sectores público, social y privado así como de niñas, niños y adolescentes.
- **Hacer efectiva la concurrencia**, vinculación y congruencia de los programas y acciones de los gobiernos a nivel federal, estatal y municipal/alcaldías, con la prioridades de la Política Pública nacional de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.
- **Promover la celebración de instrumentos de colaboración y coordinación**, así como acciones de concertación con instancias públicas y privadas, nacionales e internacionales, que contribuyan al cumplimiento de la presente Ley.
- **Promover Políticas Públicas** y revisar las ya existentes relacionadas con los derechos de carácter programático previstos en la Ley citada.
- **Conformar un Sistema de Información** a nivel nacional, con el objeto de monitorear los progresos alcanzados, además de coordinarse y compartir con otros sistemas nacionales, en términos de los convenios de coordinación que al efecto se celebren, de conformidad con las disposiciones aplicables.
- **Realizar acciones de formación y capacitación** de manera sistémica sobre el conocimiento y respeto de los Derechos Humanos de niñas, niños y adolescentes.

En este sentido y para el logro de las diversas atribuciones mencionadas, el SIPINNA está organizado bajo un esquema que considera las tareas de toma de decisiones de alto nivel, el diseño de estrategias y coordinación entre diversos actores

sociales, hecho que queda establecido en un esquema que dota al Presidente de la República Mexicana como el Rector del Sistema, mismo que tiene por obligación dirigir la correcta implementación y eficacia en la práctica de dicho mecanismo de coordinación.

Por lo anterior, la estructura conformada para proteger los derechos de niñas, niños y adolescentes considera la participación de diversas Secretarías de Estado, mismas que coadyuvan en la institucionalidad a nivel estatal, local y municipal de las políticas, estrategias, y acuerdos diseñados bajo una perspectiva de derechos que requiere insertarse en la planeación nacional del desarrollo.

De esta forma, el proceso de conformación del SIPINNA cuenta con la participación de actores de la sociedad civil organizada, Academia y organismos internacionales, mismos que participaron en foros⁴⁷ y en la generación de documentos que guíen y doten de elementos teóricos y metodológicos⁴⁸ a la Secretaría Ejecutiva, parte operativa de la estructura que conforma el Sistema.

Para conocer la estructura interna del SIPINNA así como la interacción que establece entre las partes que la conforma se integra el siguiente esquema (Figura 4).

⁴⁷ El 25 de marzo de 2015 se celebra el Primer Encuentro de Congresos de las Entidades Federativas sobre la armonización con la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, organizada por las Comisiones Unidas de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, su objetivo es reflexionar en torno a las implicaciones que la Ley tiene para los Congresos Estatales y la Asamblea Legislativa en materia de coordinación y oportuna adecuación del marco normativo local conforme a las disposiciones de la misma (Senado de la República, 2015).

⁴⁸ Los proyectos de armonización legislativa necesitan utilizar metodologías, como el marco lógico, para identificar cuáles son las problemáticas que vive la infancia respecto a la materia específica que regula la norma que se pretenda armonizar; posteriormente hacer un esquema de respuestas y soluciones para dichas problemáticas y, en consecuencia, identificar instituciones que tendrían que intervenir y las obligaciones específicas para garantizar el derecho que corresponda (Senado de la República, 2015).

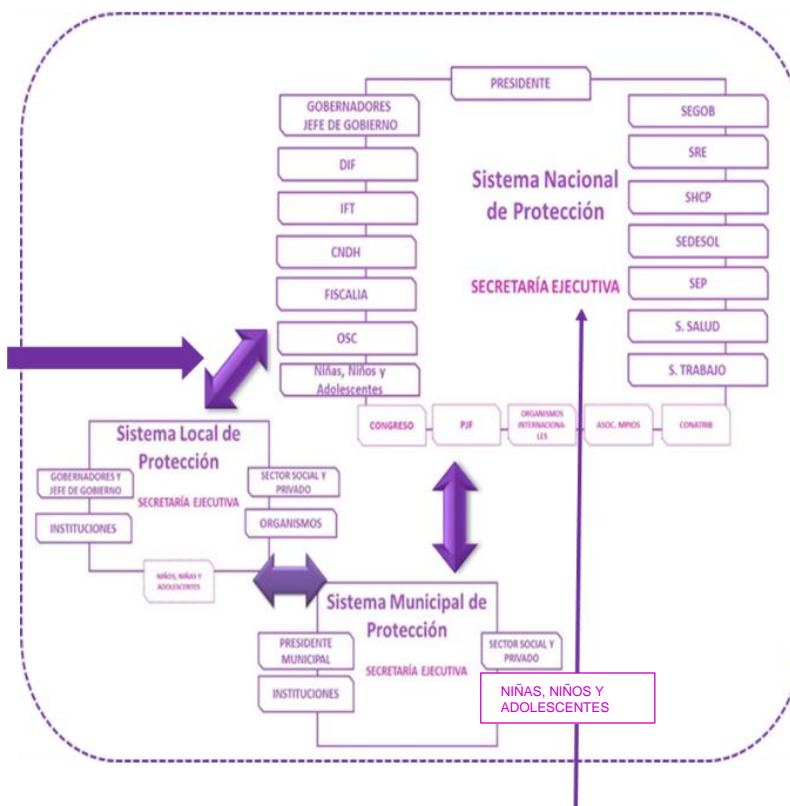
El marco lógico es una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos. Su énfasis está centrado en la orientación por objetivos, la orientación hacia grupos beneficiarios y el facilitar la participación y la comunicación entre las partes interesadas. Puede utilizarse en todas las etapas del proyecto: En la identificación y valoración de actividades que encajen en el marco de los programas país, en la preparación del diseño de los proyectos de manera sistemática y lógica, en la valoración del diseño de los proyectos, en la implementación de los proyectos aprobados y en el Monitoreo, revisión y evaluación del progreso y desempeño de los proyectos (Ortegón, 2005, p. 13).

Figura 4
Estructura del SIPINNA y Atribuciones de la Secretaría Ejecutiva

Estructura del Sistema Nacional de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

Participación de la Sociedad Civil Organizada

Representantes de la sociedad civil que son nombrados por el SIPINNA, para ser parte del Consejo Consultivo que tiene como funciones emitir recomendaciones respecto de las políticas, programas, lineamientos, instrumentos, procedimientos, servicios y acciones de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes que implementa dicho Sistema



Atribuciones de la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA

<ul style="list-style-type: none"> -Coordinar la articulación de la política nacional; -Elaborar el anteproyecto del Programa Nacional; -Monitorear el Programa Nacional; - Proporcionar información al CONEVAL para la evaluación de política nacional 	<p>Política Nacional Niñas, niños y Adolescentes</p>	<p>Información nacional</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Administrar el Sistema de Información; -Realizar y promover estudios de investigación para fortalecer la defensa y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.
<ul style="list-style-type: none"> -Coordinar las acciones entre los diversos actores; -Asesorar y apoyar para el ejercicio de sus atribuciones; -Fungir como interlocutor; -Celebrar convenios de colaboración. 	<p>Entidades federativas, Secretarías de Estado, Organizaciones de la Sociedad Civil, academia y demás instituciones de los sectores social y privado;</p>	<p>Apoyar operativamente al SIPINNA</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Reportar cada cuatro meses al SIPINNA sobre sus actividades; -Compilar los acuerdos del SIPINNA; -Apoyar en el seguimiento de los acuerdos; -Elaborar y mantener actualizado el Manual de Operación.

Fuente: Elaboración propia con información retomada de Senado de la República (2015).

De tal modo, la estructura definida en la ley y ubicada en los espacios de interacción y vinculación no sólo por la posición federal, sino estatal y municipal de los actores sociales participantes, significa un importante avance en la atención de niñas, niños y adolescentes, toda vez que responde a las demandas e intereses que reclaman su existencia, con recursos necesarios y con una estructura interna que decida y accione para dar solución de frente a las demandas generadas y a los problemas estructurales de atención urgente, para lograrlo es necesario generar un proceso de armonización administrativa.

3.1.2. Armonización Legislativa

El proceso de armonización legislativa necesita de una metodología que no sólo defina los tiempos sino las tareas que deben cumplirse por parte del Estado Mexicano a través del SIPINNA, por ello se elabora la *Ruta de Implementación Federal*, estrategia que busca que la Ley General encuentre los vehículos necesarios (leyes secundarias, proyectos, programas, protocolos) para su aplicación considerando en todo momento los principios transversales de universalidad, integralidad sustantiva y operativa, inmediatez y sostenibilidad, diálogo y coordinación, así como participación de niñas, niños y adolescentes y la descentralización.

Para conocer dicha Ruta coordinada por la Secretaría de Gobernación, y socializada en medios electrónicos, se integra la siguiente tabla:

Tabla 13
Ruta de Implementación Federal

Acción	Responsable	Plazo	Implicaciones
Adecuación Legislativa	Congreso Federal	Dentro 180 días naturales Plazo: 3 de junio de 2015.	-Modificaciones a legislaciones secundarias. - Proyecto de presupuesto. -Promoción de la participación de los niños, niñas y adolescentes en el proceso de adecuación legislativas.
Expedición de las	Ejecutivo Federal	Entrada en vigor: 5 diciembre 2015.	-Revisión, preparación y emisión de reglamentos y normas administrativos.

disposiciones reglamentarias		Dentro 180 días naturales.	
Adecuación institucional	Presidente de la República		-Integración del Sistema Nacional de Protección Integral (SIPINNA).
Creación de la Secretaría Ejecutiva	Secretario de Gobernación		-Ajustes necesarios para que la Secretaría Ejecutiva pueda constituirse como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación para la coordinación operativa del Sistema.
Emisión del Programa Nacional para la Protección de los Derechos de NNA.	Secretario/a Ejecutivo/a.	Dentro de los 30 días siguientes a su nombramiento. Plazo: septiembre de 2015. Plazo: diciembre de 2015.	-Aprobación del Pleno de los Integrantes del SIPINNA los lineamientos para su integración, organización y funcionamiento y las comisiones encargadas de atender asuntos o materias específica. - Elaboración y aprobación del Programa Nacional de Protección de Derechos.
Creación de la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia	A partir del siguiente ejercicio presupuestal la publicación del Decreto. Dentro de los 90 días naturales siguientes a la entrada en vigor de la LDNNA. Plazo: 5 de marzo de 2015.	-Reformar estatuto orgánico del Sistema Nacional DIF Para formalizar la creación de la procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes con sus respectivas áreas administrativas. -Asignación de presupuesto específico para la creación de la Procuraduría Federal.

Fuente: Elaboración propia con información retomada de Ley General (2015)

En este sentido, durante la aplicación de la Ruta de Implementación, el SIPINNA en su fase de surgimiento, está inmerso en el diseño de una serie de instrumentos administrativos que le permiten organizar sus labores en lo cotidiano. Este proceso forma parte de la armonización que se concreta posteriormente y no en los tiempos establecidos en la elaboración del Reglamento Interno de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes⁴⁹, el Manual de Operación y Organización del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes y las modificaciones legislativas y administrativas a nivel estatal y local.

El Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (2015, p. 2), establece que la armonización legislativa requiere de un análisis comparativo entre la Ley General y las actuales leyes de atención de niñas, niños y adolescentes, además, se necesita la participación de las instituciones involucradas en la Ley General y la revisión de las leyes –federales y locales-que sean necesarias para regular estos derechos y disposiciones y establecer las obligaciones, procedimientos y autoridades responsables e implementar los mecanismos previstos.

En el contexto de implementación, el SIPINNA surge para tener una cobertura de protección integral hasta la partícula municipal y más operativa de la estructura, para ello, requiere generar acciones que permitan llegar a todas las personas menores de 18 años así, como la implementación de medidas que permitan la reparación del daño de quienes han sido víctimas de la violación de Derechos Humanos en estados como Chiapas, Guerrero y Oaxaca, entidades federativas que son un reflejo de que las políticas a nivel nacional y local no benefician al 70% de su población menor de 18 años quienes forman parte del 53.9% a nivel nacional que viven en situación de pobreza (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2015, p. 22 y 37).

De este modo, el SIPINNA tiene la gran labor de responder a los pendientes que se tienen para dar efectividad al respeto de los derechos de niñas, niños y adolescentes sin ninguna práctica discriminatoria, por ello para el año 2015, se debió

⁴⁹ El Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, se publica en el Diario Oficial de la Federación el 2 de diciembre de 2015 su objetivo es regular las atribuciones de la Administración Pública Federal a efecto de respetar, promover, proteger y garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes.

iniciar con el proceso de aplicación en lo cotidiano, pues los tiempos establecidos en la Ley General requieren cumplirse 180 días para reglamentación a partir de su entrada en vigor (5 de diciembre de 2014), para iniciar los trabajos que permitan incidir en la vida cotidiana de todas las personas menores de 18 años.

3.2. Operación, distribución y programación

La instalación del SIPINNA en Sesión Ordinaria celebrada el 2 de diciembre de 2015, significa el inicio de su operación como mecanismo de articulación interestatal, interinstitucional, intersectorial que tiene como mandato difundir el marco jurídico nacional e internacional de protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes y hacer efectiva la concurrencia, vinculación y congruencia de los programas y acciones de los diferentes niveles de gobierno con el apoyo técnico y administrativo de la Secretaría Ejecutiva como mandata la Ley General.

Figura 5

Instalación del Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes



Imagen retomada del portal del SIPINNA, <https://www.gob.mx/sipinna>

En este sentido, la primera reunión del SIPINNA permitió el encuentro de los diversos actores del sector público que lo conforman, se visibilizó la rectoría del Presidente de la República y se formalizó el trabajo de la Secretaría de Gobernación a través de la instalación de la Secretaría Ejecutiva como el ente operativo que organizará y dará seguimiento a la agenda de trabajo que integre todas las funciones atribuibles.

De tal forma, el SIPINNA generó en su primera sesión ordinaria, acuerdos que provienen de pactos sociales, entre los sectores públicos, sociales y académicos, mismos que se direccionaron a la organización del mecanismo para su operación y que se concretaron de la siguiente forma (Tabla 14).

Tabla 14
Acuerdos de la Primera Sesión Ordinaria del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes

Número	Acuerdo
2	Manual de Operación y Organización del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes.
3	Creación de la Comisión Especial de las Secretarías Ejecutivas Nacionales y Estatales.
4	Creación de la Comisión para el seguimiento de las Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas.
5	Creación de la Comisión Intersecretarial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de Adolescentes Trabajadores en Edad Permitida en México.
6	Creación de la Comisión contra la explotación y el abuso sexual en línea de niñas, niños y adolescentes.
7	Comisión de Justicia integral para Adolescentes en Conflicto con la Ley.

Fuente: Elaboración propia con base en la información retomada del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (2015).

Así, la Primera Sesión Ordinaria establece las bases para iniciar con la atención de las atribuciones establecidas al SIPINNA mediante la celebración de acuerdos⁵⁰ que direccionaron la organización, cabildeo, diseño y seguimiento de elementos detonadores de la operación, los cuales se mencionan a continuación:

— **Integrar la participación de los sectores público, social y privado y de la sociedad civil en la definición e instrumentación de políticas**

⁵⁰ Los acuerdos generados y mencionados forman parte de la segunda sesión ordinaria celebrada 18 de agosto de 2016 y de la tercera sesión ordinaria celebrada el 22 de diciembre de 2017. En este sentido, la información que se presenta para conocer la forma al SIPINNA desde sus funciones de coordinación y operación, se retoman del portal de internet <https://www.gob.mx/sipinna>, mismo que es una fuente de información para el seguimiento de las acciones implementadas.

- a) Instalación de Comisiones encargadas de atender asuntos o materias específicas y emitir los lineamientos para su integración, organización y funcionamiento, concretándose en lo siguiente:
- Justicia Integral para Adolescentes en Conflicto con la Ley.
 - Para la Igualdad Sustantiva entre Niñas, Niños y Adolescentes.
 - Para el Desarrollo Infantil Temprano⁵¹.
 - Para la Protección Especial de Niñas, Niños y Adolescentes.
- b) Conformación del Consejo Consultivo⁵² del SIPINNA con la integración de 20 representantes de instituciones públicas, Academia y Organizaciones de la Sociedad Civil que tienen como objetivo emitir recomendaciones en el diseño, implementación, evaluación y monitoreo de las Políticas Públicas, programas, convenios y actividades académicas.
- c) Creación del Grupo de Trabajo Interinstitucional para evaluación y presupuestación pro derechos de niñez y adolescencia, el 19 de abril de 2017, su objetivo es el diseño de instrumentos normativos relativos a la evaluación de las políticas en la materia de niñas, niños y adolescentes, así como a la asignación de recursos suficientes en los presupuestos de los integrantes del Sistema para el cumplimiento de sus acuerdos resolución y recomendaciones.
- d) Incorporación, como invitados permanentes, a las sesiones del SIPINNA de las siguientes entidades del Gobierno de la República: Secretaría de Turismo, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Secretaría de la Función

⁵¹ El 22 de diciembre de 2017 durante la celebración de la Tercera Sesión Ordinaria la Comisión se modifica el nombre a Comisión de Primera Infancia. (Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, 2017)

⁵² Laura Alvarado Castellanos, de Fundación Pro Niños de la Calle, I.A.P; Leticia Bonifaz Alfonso, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Leonor Calderón Artieda, de la Secretaría General Iberoamericana; Enrique Cárdenas Sánchez, del Centro de Estudios Espinosa Yglesias, y Norma Alicia del Río Lugo y Javier Esteinou Madrid, de la Universidad Autónoma Metropolitana, Mario Luis Fuentes Alcalá, del Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social, A.C, Silvia Elena Giorguli Saucedo, del Colegio de México (Colmex); Mónica González Contró, de la Universidad Nacional Autónoma de México; Ignacio Maldonado Martínez, del Instituto Latinoamericano de Estudios de la Familia, A. C. (ILEF; Mauricio Merino Huerta y Eduardo Sojo Garza Aldape, del Centro de Investigación y Docencias Económicas, y Consuelo Gloria Morales Elizondo, de la organización Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, A.C.. Silvia Martha Novoa Fernández de World Vision México; José Antonio Pérez Islas del Departamento de la Juventud de la UNAM; Nashieli Ramírez Hernández de la organización Ririki Intervención Social, S.C; Carlos Ríos Espinosa de Human Rights Watch; Susana Ríos Szalay de la Secretaría de Cultura; Antonio Rizzoli Córdoba del Hospital Infantil de México "Federico Gómez"; y Roberto Tapia Conyer, Profesor Facultad de Medicina UNAM, (Secretaría de Gobernación, 2016).

Pública, Secretaría de Economía y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

— **Impulsar la incorporación transversal de la perspectiva de derechos de niñas, niños y adolescentes en la planeación nacional del desarrollo.**

a) Establecimiento de la Política Nacional 25 al 25: Objetivos Nacional de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, con meta a ser cumplida en el año 2025, su marco de referencia son los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y Proyecto País de la ONU⁵³.

- Su razón es agrupar en 25 objetivos los derechos reconocidos la Ley General y están agrupados según 4 dominios utilizados a nivel internacional por UNICEF: supervivencia, desarrollo, protección y participación).
- Es un instrumento que articula los programas, estrategias y acciones que promuevan y garanticen los derechos de niñas, niños y adolescentes.
- Para medir el grado de avance de la Política Nacional 25 al 25, se diseñan indicadores y metas que permita su evaluación y/o reformulación.

— **Promover Políticas Públicas, revisar las ya existentes y aprobar el Programa Nacional en el marco del Plan Nacional de Desarrollo**

a) Publicación el 16 de agosto de 2017, del Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, el cual tiene como objetivo contener las políticas, objetivos, estrategias y líneas de acciones prioritarias en materia de ejercicio, respeto, promoción y protección integral de niñas, niños y adolescentes.

⁵³Naciones Unidas (2015, p. 3), establece que el 25 de septiembre de 2015, líderes del mundo adoptaron un conjunto de objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible. Cada objetivo tiene metas específicas que deben alcanzarse en los próximos 15 años y que requieren atender problemas como la pobreza o la discriminación. Se identifican desigualdades van en aumento en todas las sociedades, y los más pobres entre los pobres están quedándose cada vez más rezagados. Siguen cometiéndose espantosos crímenes contra las mujeres y las niñas, especialmente en situaciones de conflicto, cuando la violencia sexual se convierte en arma de guerra. La amenaza más reciente del cambio climático apenas está empezando a mostrar cuán graves pueden ser sus efectos.

— **Promover la celebración de instrumentos de colaboración y coordinación.**

- a) Incorporación a la *“Alianza Global para poner fin a la violencia contra niñas, niños y adolescentes”*, la cual busca visibilizar los impactos que tiene la violencia en la vida de las niñas, niños y adolescentes; así como movilizar y articular a todos los sectores de la sociedad para que lleven a cabo acciones prioritarias, para lograrlo se elaborará el Plan de Acción a nivel nacional para prevenir y atender la violencia.

— **Diseño de instrumentos que permitan la colaboración y coordinación entre instancias públicas y privadas.**

- a) Elaboración de Lineamientos generales sobre la información y materiales para la difusión entre niñas, niños y adolescentes.
- b) Diseño de Lineamientos para la participación de niñas, niños y adolescentes.
- c) Formulación de Lineamientos generales para la integración, organización y funcionamiento de las Comisiones del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes.
- d) Elaboración de Lineamientos para asegurar que las dependencias y entidades de la Administración Pública incorporen en sus programas las líneas de acción prioritarias del Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, de acuerdo al ámbito de su competencia.

— **Realizar acciones de formación y capacitación** de manera sistémica sobre el conocimiento y respeto de los Derechos Humanos de niñas, niños y adolescentes.

— **Garantizar la participación de niñas, niños y adolescentes** en el ejercicio de sus Derechos Humanos, tomando **en consideración las medidas especiales** que se requiera.

- a) Construcción de la Estrategia Atajos como mecanismo que permite mirar y escuchar a niñas, niños y adolescentes de manera conjunta, a fin de abordar

el mismo objetivo con distintas acciones interrelacionadas **garantizar los derechos de la niñez a través de nueve prioridades** que tienen que resolverse a través de una ruta de trabajo coordinado.

Las prioridades a atender son:

1. Embarazo infantil y adolescente en México
 2. Niñez en riesgo que vive en: basureros, ladrilleras y tiraderos
 3. Muerte perinatal
 4. Abandono escolar
 5. Ampliación de garantía derechos de Niñas, Niños y Adolescentes
 6. Desarrollo de la Primera Infancia en México.
 7. Contenidos en medios de comunicación sobre y para Niñez y Adolescencia
 8. Situación Nutricional de Niñas, Niños y Adolescentes en México
 9. Adicciones en Niñas, Niños y Adolescentes en México
- b) La vinculación del SIPINNA con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) permite dar acompañamiento a lo generado por este último mecanismo creado para dar seguimiento a la política de protección especial establecida por el Estado Mexicano, por lo que es fundamental conocer el grado de avance en la materia hasta el momento y que refiere a la instalación de la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes conforme a lo establecido en el Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia reformado el 2 de abril de 2015.

De esta forma, la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes depende de la estructura orgánica del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia que le organiza de la siguiente forma (Figura 6).

Figura 6
Organización de la Procuraduría Federal Protección de Niñas, Niños y Adolescentes



Fuente: Imagen retomada de Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (2015).

La operación de la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes tiene como soporte el Programa Presupuestal E041, denominado Protección y Restitución de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes 2017.

— **Asegurar la colaboración y coordinación y hacer efectiva la concurrencia**

- a) Emisión del documento denominado *Recomendaciones de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes* para promover la incorporación en los Programas Locales y Municipales de protección de los derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, las estrategias y líneas de acción prioritarias del Programa Nacional.
- b) Nombramiento de la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA como representante titular de México en el Consejo Directivo del Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes de la OEA, y que la Procuraduría Federal de Protección tenga la representación alterna.
- c) Matriz de revisión del *Marco Programático Local* su objetivo es orientar a los Sistemas Locales y Municipales sobre la incorporación de las estrategias y

líneas de acción prioritarias del Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes.

- d) Apoyo en la instalación de los 32 sistemas de las entidades federativas 1500 municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

— **Conformar un Sistema de Información a nivel nacional, con el objeto de monitorear los progresos alcanzados, además de coordinarse y compartir con otros sistemas nacionales, en términos de los convenios de coordinación que al efecto se celebren, de conformidad con las disposiciones aplicables**

- a) Creación del infosipinna.org como espacio virtual para la búsqueda estadística sobre niñas, niños y adolescentes

Es así, que la operación del SIPINNA inicia con la construcción de una serie de productos que permitió la organización interna y externa necesaria para su operación, de manera particular se retomó el proceso de armonización en las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como la función programática de las Políticas Públicas en la materia que quedaron registradas en el Programa Nacional.

3.2.1. Descentralización y rol de los gobiernos locales

La reforma al artículo 73 de la Constitución Política (2011) representa el gran reto para establecer los ejes rectores y criterios que orienten la política nacional en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, considerando las facultades, competencias, concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los municipios y/o delegaciones quienes tienen la obligación de coordinarse para el cumplimiento de lo establecido en ley sin que se afecte la autonomía y nivel de competencias.

Así, el vehículo de la reforma Constitucional y de los pendientes internacionales, es la Ley General, la cual busca romper con la práctica de aislamiento utilizada para

garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes ejecutadas por los diferentes niveles de gobierno y exigir el cumplimiento de la articulación entre las autoridades de todos los poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) y niveles de gobierno (municipal, estatal y federal), así como para las familias, la sociedad civil organizada, el sector privado, la Academia y los órganos internacionales.

De esta forma, los estados, municipios y/o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México podrán generar modificaciones legislativas e institucionales que deben contemplar la instalación de los sistemas de protección, teniendo en cuenta el cumplimiento de los elementos de coordinación, articulación y rendición de cuentas establecidos en la Ley General, además de los principios fundamentales de los derechos de niñas, niños y adolescentes, el interés superior, igualdad, no discriminación, participación y corresponsabilidad de los diferentes actores sociales.

El Senado de la República (2015), establece que la armonización legislativa obliga a los estados, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México a la realización de adecuaciones normativas a los códigos civiles, penales, de procedimientos, leyes de asistencia social, de salud, de educación, de justicia especializada para adolescentes, cuidados alternativos, entre otras, a fin de establecer recursos normativos e institucionales para la garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

En este sentido, las entidades, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México requieren hacer una revisión interna de su legislación, reglamentos, lineamientos, protocolos, acuerdos y convenios para así realizar un análisis comparativo con los contenidos de la Ley General, dentro de dicha revisión requieren tener en cuentas las obligaciones por cumplir, las instituciones que deben experimentar reformas y las de nueva creación, los procedimientos y disposiciones administrativas por diseñar, las formas de articulación con el SIPINNA y demás sectores sociales, así como los mecanismos de participación de niñas, niños y adolescentes a implementar y como los recursos que deben asignarse.

Así, el proceso de armonización necesita considerar derecho por derecho y su traducción en los mecanismos, reglas, recursos normativos e institucionales de garantía con la finalidad de hacerlos tangibles en la vida cotidiana de niñas, niños y adolescentes, lo que debe impactar en las reformas de códigos civiles, penales, de procedimientos, leyes de asistencia social, de salud, de educación, de justicia especializada para adolescentes, entre otras.

El Senado de la República (2015), establece que para la modificación de las leyes locales y normatividad administrativa se requiere del uso de metodologías para identificar cuáles son las problemáticas que viven niñas, niños y adolescentes, así como la ubicación de la norma que se pretenda armonizar; para posteriormente hacer un esquema de respuestas y soluciones para dichas problemáticas y obligaciones de manera que se detecten las instituciones que intervendrán en las obligaciones específicas y así garantizar el derecho que corresponda.

Para concretar el proceso de armonización, las entidades federativas, los municipios y/o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen como referente la Ruta de Implementación, misma que se muestra a continuación (Tabla 15).

Tabla 15

Acción	Responsable	Plazo	Implicaciones
Adecuación Legislativa en las Entidades Federativas y el Distrito Federal	<p>Congresos de las entidades federativas y Asamblea Legislativa del Distrito Federal.</p> <p>Legisladores locales, Gobernadores de los estados y Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.</p> <p>Todos aquellos que tengan la facultad de presentar iniciativas según la legislación de cada estado.</p>	<p>180 días naturales</p> <p>Plazo: 3 de junio de 2015.</p>	<p>- Reformar y/o en su caso emitir nuevas leyes de derechos de niñas, niños y adolescentes a nivel local en armonía con la Ley General.</p> <p>-Modificar a otras legislaciones para cumplir de manera transversal con los principios y disposiciones de la Ley General.</p> <p>-Establecer en sus respectivos presupuestos los recursos que permitan dar cumplimiento a las acciones establecidas por la Ley General y por las leyes locales.</p> <p>-Promover la participación de los niños, niñas y adolescentes en el proceso de adecuación legislativa.</p>
Adecuación Institucional en las Entidades Federativas y el Distrito Federal	<p>Gobernadores y Jefe de Gobierno del Distrito Federal.</p> <p>Presidentes municipales/jefes delegacionales.</p>	<p>Dentro de los 90 días siguientes a la entrada en vigor de las modificaciones legislativas locales.</p> <p>Septiembre de 2015.</p>	<p>-Preparar los lineamientos para la integración, organización y funcionamiento del Sistema Local de Protección aparte de lo señalado por la ley local que se emita.</p> <p>-Hacer reajuste en el presupuesto estatal para otorgar recursos necesarios para la operación del Sistema Local.</p> <p>-Elaborar su Programa Municipal e incorporar en su proyecto de presupuesto.</p>

Creación de las Secretarías Ejecutivas-Estatales	Gobernadores y Jefe de Gobierno del D.F. Secretario /a Ejecutiva /a	Dentro de los 180 días siguientes a su nombramiento.	-Nombrar a un Secretario o Secretaria Ejecutiva del Sistema Local.
		Aproximadamente en marzo de 2016.	-Preparar las reglas de operación y funcionamiento de la Secretaria Ejecutiva.
			-Solicitar el presupuesto necesario para la operación de la Secretaria Ejecutiva.
Integración de los Sistemas municipales	Presidente Municipal/Jefe Delegacional	Dentro de los 90 días siguientes a la entrada en vigor de las modificaciones legislativas locales.	-Definir qué dependencias integraran los sistemas municipales (ley local).
		Aproximadamente en septiembre de 2015.	-Designar un Secretario Ejecutivo Municipal.
			-Contar con un programa de atención y canalización.
			-Contar un área o servidores públicos que fungirán como autoridad de primer contacto con niñas, niños o adolescentes y que se convierten en el enlace con las instancias locales y federales competentes.
			-Elaborar su Programa Municipal.
			-Incorporar en su proyecto de presupuesto, el presupuesto necesario para la operación del Sistema Municipal.

Procuradurías Locales de Protección No hay transitorio específico en la LGDNNA	Su adscripción orgánica y naturaleza jurídica no se establece en la leyes locales	Podría ser dentro de los 90 días siguientes a la entrada en vigor de las modificaciones legislativas locales. Aproximadamente en septiembre de 2015	-Establecer su adscripción. -Delimitar sus funciones con base a los lineamientos que establece la Ley General. Desconcentración regional Asegurar el presupuesto para su operación.
--	---	--	--

Fuente: Elaboración propia con información retomada de Ley General (2015).

Como resultado de la armonización legislativa y administrativa, los 32 estados y 1500 de 2490 municipios experimentaron la instalación de los sistemas específicos, situación que requirió del seguimiento en su operación toda vez que de forma protocolaria se cumplió, sin embargo el reto es la incidencia progresiva de la garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes quienes son vistos de forma proyectiva y no en el aquí y el ahora como actores sociales que no sólo son receptores de los derechos expresados en la CDN sino que los ejercen activamente en sus espacios de influencia cotidiana.

3.2.2. Marco programático general y específico (Plan Nacional de Desarrollo y Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes)

El SIPINNA articula las Políticas Públicas dirigidas a niñas, niños y adolescentes que constituyen un canal de comunicación entre el Estado y la sociedad; por lo que su proceso de programación, traducida en planes y programas, presenta las diversas visiones, objetivos, compromisos y proyecciones de los actores sociales que participan en su formulación.

De este modo, el SIPINNA encuentra en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 el marco guía⁵⁴ para la programación de los objetivos, metas, estrategias y líneas de

⁵⁴ El Plan Nacional de Desarrollo es una obligación por parte del Estado Mexicano de conformidad a lo establecido en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su soporte secundario es la Ley de Planeación (1983), la cual precisa que los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país tienen previsiones sobre los recursos que son asignados a tales fines; determinación de instrumento y responsable, de su ejecución, establecerá los lineamientos de

acción que concreten operativamente las Políticas Públicas dirigidas a niñas niños y adolescentes y que son mencionadas a continuación.

- **México en Paz.** Pretende que se refuerce la confianza en el gobierno, se aliente la participación social en la “vida democrática” y reducir los índices de inseguridad;
- **México incluyente.** El Estado enfocará su acción en garantizar el ejercicio de los derechos sociales y en cerrar las brechas de desigualdad social”.
- **México con Educación de Calidad.** Implementar políticas de Estado que “garanticen el derecho a la educación de calidad para todos los mexicanos”;
- **México Próspero.** El plan contempla detonar el crecimiento sostenido de la productividad “en un clima de estabilidad económica”, e igualmente, dice, mediante la “generación de igualdad de oportunidades”.
- **México con Responsabilidad Global.** La defensa y la promoción de los “intereses nacionales” en el exterior, y el cumplimiento de los objetivos del desarrollo del país están contemplados en este punto, según el Plan.

En este marco, el Plan Nacional impulsa acciones que consideran a niñas, niños y adolescentes como sujetos de derecho, lo que representa desde la última década del siglo XX, un gran reto para hacer frente a los problemas de pobreza, desigualdad, discriminación y el limitado acceso a los servicios básicos fuertemente enraizados en las formas de atenderles lo que endurece las brechas existentes, por lo tanto, se necesita de una atención integral (legalizada), con los recursos necesarios, con un trabajo coordinado entre las diferentes autoridades y los niveles que consideren hasta el lugar más disperso de su jurisdicción, en donde la vida humana esté presente.

El Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PRONAPINNA) alineado a las cinco metas nacionales establecidas en Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, significa un importante avance en la materia después de aprobada la CDN. Diversas experiencias le anteceden, desde los años noventa los denominados Planes de Acción⁵⁵ instrumentos políticos y administrativos que

política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán el conjunto de la actividad económica y social, y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

⁵⁵ El Plan de Acción está fundado en una serie de principios generales como son el proceso de preparación y los resultados finales, por ello, es necesario realizar amplias consultas con la sociedad civil y los niños y niñas; los Estados deben comprometerse a promover todos los Derechos Humanos de la niñez; debe contener un enfoque integral, reflejar la

permiten marcar las acciones y estrategias que asume y ejecuta a través de sus instituciones para atender a niñas, niños y adolescentes de su jurisdicción, ambos son conocidos como el *Programa de Acción para la Supervivencia, Protección y Desarrollo de la Infancia (1995-2000)* y el *Programa de Acción a Favor de la Infancia. “Un México apropiado para la Infancia y la Adolescencia (2002-2010)*.

Los Programas de Acción significan la operación por parte del Gobierno Federal para favorecer a niñas, niños y adolescentes de su jurisdicción a través de la implementación de las estrategias diseñadas para promover y garantizar los derechos de dicha población; sin embargo, la ausencia de sostenibilidad e integralidad para atender al total de personas menores de 18 años no logra incidir en las condiciones de vida de su población objetivo.

De esta forma, la creación del PRONAPINNA a siete años del último Plan de Acción 2002-2010, pretende cumplir con las obligaciones del Estado Mexicano establecidas en la Ley General y por ende, con los compromisos asumidos en los años noventa al ratificar la CDN, instrumento que refiere a la garantía respeto, promoción y protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes a través del diseño de una política nacional.

Es así, que el PRONAPINNA como parte de la planeación de la Administración Pública Federal establecida en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política, se convierte en el mecanismo administrativo nacional que el Estado Mexicano tiene para atender a todas las personas menores de 18 años, el gran reto para hacer frente a los problemas de pobreza, desigualdad, discriminación y el limitado acceso a los servicios básicos fuertemente enraizados en las formas de atenderles lo cual endurece las brechas existentes,

interdependencia e indivisibilidad de los derechos de la infancia, estar estructurado en acciones concretas y su considerar el monitoreo y evaluación como elementos esenciales (Red por los Derechos de la Infancia en México, 2009, p. 68).

Por ello, el Plan de Acción no es visto sólo como un instrumento que enlista estrategias sino es el resultado de un proceso de planeación nacional de desarrollo que refleja las decisiones aprobadas desde los más altos niveles de gobierno. Dentro del Plan de Acción pueden ubicarse las diferentes acciones que son encomendadas a diversas dependencias gubernamentales (también es solicitado el apoyo de las Organizaciones de la Sociedad Civil) y la inversión que recibirá para el logro de los objetivos.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (1997, p. 4), refiere que en la medida en que el Estado y la sociedad civil fortalezcan su perspectiva de los Derechos Humanos de niñas, niños y adolescentes, las decisiones en materia de educación, salud, empleo y bienestar tendrán presente que la infancia y la juventud comprometen la mayor parte de su actividad en experiencias de aprendizaje. No puede pasar inadvertido el hecho de que las formas democráticas de relación no son naturales, sino que se aprenden, sobre todo gracias a la experiencia concreta de las personas.

De esta forma, el PRONAPINNA publicado el 16 de agosto de 2017, es el resultado de experiencias inmediatas denominadas Planes de Acción, que posterior a la ratificación de la CDN se establece como la plataforma de actuación para atender a niñas, niños y adolescentes en las materias de educación, salud, alimentación y protección especial, lamentablemente su diseño, ejecución y evaluación no es un tema de conocimiento social.

Es así, como el PRONAPINNA se considera un programa especial que contiene las políticas, objetivos, estrategias y líneas de acción prioritarias en materia de ejercicio, respeto, promoción y protección integral de niñas, niños y adolescentes, por ello es la guía política y técnica para la federación, estados y municipios que requieren ejecutar de forma coordinada la política que permita proteger integralmente a personas menores de edad sin distinción alguna por condición social, física, ubicación geográfica, entre otros, las alineación programática establece la creación de la siguiente matriz de estrategias y objetivos (Tabla 16).

Tabla 16
Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, metas, estrategias y objetivos

Meta Nacional	Objetivo de la Meta Nacional	Estrategia del Objetivo de la Meta Nacional	Objetivo del Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes
1. México en Paz	Objetivo 1.5. Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación.	1.5.1 Instrumentar una política de Estado en derechos humanos. 1.5.4 Establecer una política de igualdad y no discriminación.	1. Generar cambios para una cultura de acceso a información y participación efectiva y sistemática con enfoque de derechos de niñez y adolescencia.
2. México Incluyente	Objetivo 2.2. Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente.	2.2.2. Articular políticas que atiendan de manera específica cada etapa del ciclo de vida de la población. 2.2.4 Proteger los derechos de las personas con discapacidad y contribuir a su desarrollo integral e inclusión plena.	2. Garantizar el acceso de las niñas, niños y adolescentes al ejercicio de sus derechos relacionados con la supervivencia.
2. México Incluyente	Objetivo 2.2. Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente.	2.2.2. Articular políticas que atiendan de manera específica cada etapa del ciclo de vida de la población. 2.2.4 Proteger los derechos de las personas con discapacidad y contribuir a su desarrollo integral e inclusión plena.	3. Garantizar el acceso de las niñas, niños y adolescentes al ejercicio de sus derechos relacionados con el desarrollo.
1. México en Paz	Objetivo 1.5. Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación.	1.5.2. Hacer frente a la violencia contra los niños, niñas y adolescentes en todas sus formas, sobre la base de una coordinación eficiente que asegure la participación de todos los sectores responsables de su prevención, atención, monitoreo y evaluación.	4. Garantizar medidas de protección especial y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes.
1. México en Paz	Objetivo 1.5. Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación.	1.5.1 Instrumentar una política de Estado en derechos humanos. 1.5.4 Establecer una política de igualdad y no discriminación.	5. Coordinar y vincular a actores involucrados para formular, ejecutar y acompañar articuladamente programas de protección de niñez y adolescencia.

Fuente: Cuadro retomado del PRONAPINNA (Secretaría de Gobernación, 2017, p. 17)

De este modo, el PRONAPINNA a ejecutarse durante en el periodo 2016-2018 es el resultado de la elaboración de un diagnóstico que se refiere a las brechas sociales en las que viven niñas, niños y adolescentes, está fundado en una serie de principios generales que son: la transversalización del interés superior, la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, atendiendo a todas las personas menores de 18 años en su totalidad y en los casos que consideren necesarios se apliquen medidas especiales que no violenten la integralidad, aunado a esto, se promoverá su autonomía progresiva y participación (Ley General, 2014).

Por ello, su producción es resultado de la participación de los actores sociales que conforman el Consejo Consultivo del SIPINNA, la participación de niñas, niños y adolescentes a través de la Encuesta Nacional de Niños, Niñas y Mujeres 2015 (ENIM),⁵⁶ la Secretaría Ejecutiva y el Colegiado que integra el Sistema hacen posible que hoy el Estado Mexicano establezca la programación de las acciones dirigidas a la protección integral de las personas menores de 18 años, designando distribuciones a la Administración Pública Federal y la coordinación debe habilitarse entre las dependencias, entidades y órganos (PRONAPINNA, 2017).

Aunado y como parte de la coordinación intersectorial necesaria a cumplir, los resultados del PRONAPPINA y de los programas de las entidades federativas, municipales y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, necesitan reportar al SIPINNA el grado de avance en la implementación y del monitoreo a través de la revisión de los indicadores establecidos.

En este sentido, el PRONAPINNA debe armonizar sus acciones y resultados con la **Estrategia Nacional “25 al 25”, Objetivos Nacional de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes**, con metas a ser cumplidas en el año 2025, su marco de referencia son los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el Proyecto País de la ONU⁵⁷.

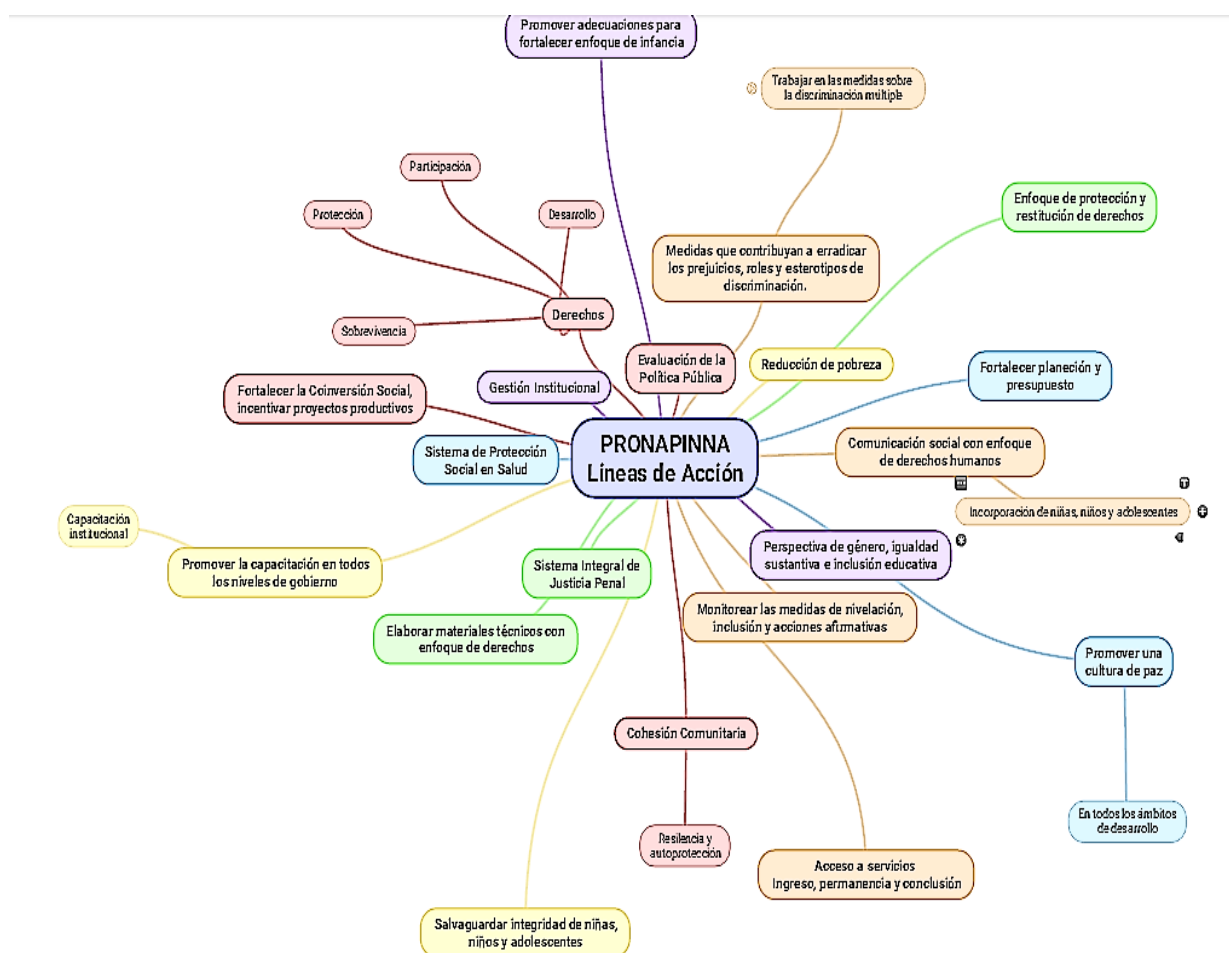
- Es una estrategia que agrupa 25 objetivos los derechos reconocidos la Ley General y están agrupados según 4 dominios utilizados a nivel internacional por el Fondo de Naciones Unidas por la Infancia, supervivencia, desarrollo, protección y participación.
- Es un instrumento que articula los programas, estrategias y acciones que promuevan y garanticen los derechos de niñas, niños y adolescentes;

⁵⁶ La Encuesta Nacional de Niños, Niñas y Mujeres 2015 se implementa a través de una colaboración entre el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) y la Representación en México del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF México), su objetivo es mejorar la evidencia disponible acerca de la situación de los niños, niñas y mujeres, resolviendo algunos vacíos de información de indicadores relacionados con el bienestar, desarrollo infantil temprano, disciplina infantil, funcionamiento, discapacidad, y algunos aspectos de la salud materno-infantil y salud reproductiva (Instituto Nacional de Salud Pública, 2015, p. 53).

— Para medir el grado de avance de la Política Nacional 25 al 25, se diseñan indicadores que permitirán su evaluación y/o reformulación.

Los mecanismos de actuación entre los diferentes niveles de gobierno respetan la autonomía de las entidades federativas, municipales y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México pero habrá una obligación, reportar a las Secretarías Ejecutivas de los Sistemas los avances y retos pendientes por atender, tal como se observa en el siguiente esquema (Figura 7).

Figura 7
Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes - Líneas de Acción (Temáticas a atender)



Fuente: Elaboración propia con información retomado del PRONAPINNA (Secretaría de Gobernación, p. 57-79)

Es así, como el PRONAPINNA se convierte en la primera experiencia a nivel nacional que integra las líneas de acción de la Política Pública dirigida a niñas, niños y adolescentes a ejecutarse en todos los niveles de gobierno, sin embargo su limitada temporalidad en ejecución 2016-2019 y la conjunción de los programas existentes y formulados con una perspectiva diferente a la concebida en la Ley General, la protección integral, lo limita y debilita para el logro de sus objetivos y de la operación y alcances del SIPINNA.

De esta forma, en el desarrollo de este capítulo se describen las principales características del SIPINNA en sus fases de surgimiento y operación, lo que permite conocerle a través de la integración de sus componentes, en este sentido y como resultado de la descripción del SIPINNA, se identifican importantes avances, sin embargo, los esfuerzos de implementación, no logran apegarse a los tiempos y compromisos establecidos, generando preocupación por parte de los actores sociales, (civil, privado, Academia, internacional) que vislumbran que el incumplimiento afecta la legitimidad del SIPINNA en todas las vertientes que le componen.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2017), establece que la infraestructura de las Procuradurías, desde el SIPINNA está incipientemente tratado; volvemos a una problemática de siempre: los recursos deben ser destinados para la labor que realicen esas procuradurías, la local y la federal, y por consiguiente también los centros de asistencia social, concluyó (MiMorelia.com, 2017).

Finalmente, es fundamental analizar la producción del SIPINNA a través de las ideas o discursos sobre su ser, el marco jurídico existente, la aceptación y percepción por parte de los actores sociales, el marco institucional, el marco programático y el marco operativo, motivo del siguiente capítulo, para lograrlo se precisa la siguiente información general (Tabla 17).

Elemento integrador	Características
Sistema de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes	<p>-Lo enuncia de forma implícita el artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño en el año 1989, lo describe el Comité de los Derechos del Niño en el año 2003 en el artículo 9 de la Observación General No.4. La salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño.</p> <p>-Se menciona implícitamente en la reforma constitucional a los artículos 1, 4 y 73 en el año 2011, de forma particular.</p> <p>-Procura la protección integral de niñas, niños y adolescentes que prevé la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales, Ley General y demás disposiciones jurídicas.</p> <p>-Surge explícitamente en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes donde se crea a efecto de que el Estado cumpla con su responsabilidad de garantizar la protección, prevención y restitución integrales de los derechos de niñas, niños y adolescentes que hayan sido vulnerados.</p> <p>-Su soporte teórico es un enfoque integral, transversal y con perspectiva de Derechos Humanos en el diseño y la instrumentación de políticas, programas procedimientos, servicios y acciones de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes (Ley General, 2014, p.15 y 99).</p> <p>-Impulsa la incorporación de la perspectiva de derechos de niñas, niños y adolescentes en la planeación nacional del desarrollo.</p> <p>-Su instalación es el 5 de diciembre de 2015, en sesión ordinaria.</p> <p>-Dentro de sus tareas se encuentra la elaboración y seguimiento del Programa Nacional de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.</p>
Rectoría del SIPINNA	<p>-El Sistema Nacional de Protección Integral está conformado por:</p> <p>a) El Presidente de la República, quien lo presidirá.</p> <p>b) Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Educación Pública; Salud, Trabajo y Previsión Social, y el Titular del Sistema Nacional DIF.</p>

c) Entidades Federativas. Gobernadores y Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

d) Organismos Públicos: Fiscal General de la República, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Comisionado Presidente del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

e) Representantes de la Sociedad Civil que son nombrados por el Sistema, en los términos del reglamento de esta Ley.

-La coordinación operativa del SIPINNA recae en un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, que ejercerá las funciones de Secretaría Ejecutiva.

Sistemas de
Protección en las
Entidades Federativas

-La Ley General establece los principios rectores y criterios de concurrencia de los gobiernos estatales, municipales y de demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

-Promueven, en los tres niveles de gobierno, el establecimiento de presupuestos destinados a la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

-Se deben establecer 32 Sistemas Estatales y 32 Secretarías Ejecutivas, al momento se cumple.

-Se cuenta con 2490 Sistemas Municipales instalados, al momento 1500 están establecidos.

-Instrumentan y articulan las Políticas Públicas en concordancia con la política nacional.

-Integra a los sectores público, social y privado en la definición e instrumentación de políticas para la protección de niñas, niños y adolescentes.

-Deben establecer en sus presupuestos, rubros destinados a la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, los cuales tienen una realización progresiva.

-Requieren garantizar la transversalidad de la perspectiva de derechos de la infancia y la adolescencia en la elaboración de programas, así como en las políticas y acciones para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

-Participan en la elaboración del Programa Nacional: además, elaboran y ejecutan el Programa Local con la participación de los sectores público, social y privado, así como de niñas, niños y adolescentes.

-Son presididos por los Presidentes Municipales o Jefes Delegacionales, y están integrados por las dependencias e instituciones vinculadas con la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Presupuesto asignado

-Instalación del Grupo de Trabajo Interinstitucional para la Evaluación y diseño de presupuestos en Materia de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes para elaborar y colaborar en las directrices o guías para la asignación de recursos suficientes en los presupuestos de los integrantes del SIPINNA para el cumplimiento de sus acuerdos, resoluciones, recomendaciones, y documentos normativos de naturaleza análoga.

-Asignación presupuestal a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional para la Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes para el ejercicio 2017 de 53, 697,727 (Diario Oficial de la Federación , 2016, p. 22).

-El Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes integra los programas ejecutados por las instituciones públicas desde el año 2013, sin considerarse un presupuesto dirigido a niñas, niños y adolescentes.

Participación de la sociedad civil, expertos, niñas, niños y adolescentes

-Conformación del **Consejo Consultivo** del SIPINNA con la integración de 20 representantes de instituciones públicas, Academia y Organizaciones de la Sociedad Civil que tienen como objetivo emitir recomendaciones en el diseño, implementación, evaluación y monitoreo de las Políticas Públicas, programas, convenios y actividades académicas.

-Creación del **Grupo de Trabajo Interinstitucional** que colabore en el diseño de instrumentos normativos relativos a la Evaluación de las Políticas en la materia de Niñas, Niños y Adolescentes, así como a la asignación de recursos suficientes en los presupuestos de los integrantes del Sistema para el cumplimiento de sus acuerdos resolución y recomendaciones.

- Para el cambio del paradigma cultural se ha impulsado la participación directa de ellas y ellos mediante diversos mecanismos, como encuentros con el Presidente de la República, consultas, encuestas en estados y municipios. La perspectiva es que sus opiniones formen parte de las Políticas Públicas que los atañen directamente.

Procuraduría Federal
de Protección de
Niñas, Niños y
Adolescentes

- Coordina la ejecución y dar seguimiento a las medidas de protección para la restitución integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes, a fin de que las instituciones competentes actúen de manera oportuna y articulada.

-Ordena, funda y motiva bajo su más estricta responsabilidad, la aplicación de medidas urgentes de protección especial, cuando exista riesgo inminente contra la vida, integridad o libertad de niñas, niños o adolescentes, dando aviso de inmediato al ministerio público y a la autoridad jurisdiccional competente.

-Está adscrita al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Mecanismos
independientes de
Derechos Humanos

-Corresponderá al CONEVAL la evaluación de las políticas de desarrollo social vinculadas con la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, en términos de lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Ley, el Programa Nacional y las demás disposiciones aplicables.

- De acuerdo con los resultados de las evaluaciones, el CONEVAL emite, en su caso, las sugerencias y recomendaciones que considere pertinentes al SIPINNA.

- Diseño de indicadores en materia de ejercicio, respeto promoción y protección integral de niñas, niños y adolescentes se establecen en el PRONAPINNA.

- Conformar un Sistema de Información a nivel nacional, con el objeto de monitorear los progresos alcanzados Este sistema de información de coordinarse y compartir con otros sistemas nacionales, en términos de los convenios de coordinación que al efecto se celebren, de conformidad con las disposiciones aplicables.

Fuente: Elaboración propia basado en el esquema de Morlachetti, (2013, p. 83-84) con información identificada del Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Capítulo 4

Análisis del proceso de producción del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes

Las decisiones generadas por parte del Estado Mexicano para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes y que están traducidas en Políticas Públicas de carácter integral, hoy cuentan con el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) como mecanismo de articulación para hacer efectiva la concurrencia entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Derivado de lo anterior, hoy las acciones desarrolladas para atender a niñas, niños y adolescentes son una obligación; las instituciones de la federación, estados, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México deben desincorporar en su actividad cotidiana la idea de que “podrán expedir las normas legales y administrativas necesarias a efecto de dar cumplimiento a la ley” (Ley para la Protección, 2000).

En este sentido, analizar al SIPINNA como el ente que articula las Políticas Públicas a favor de niñas, niños y adolescentes permite identificar las posibilidades de funcionamiento en un México en donde las prácticas de selección, discreción, focalización son cotidianas en el quehacer de las instituciones y los procedimientos establecidos en los programas sociales destinados a este sector de atención.

De esta forma, el SIPINNA analizado desde su producción permite ubicar si su marco de protección integral no sólo es parte de su proceso de formulación legislativa y que en su operación se interprete y se ejecute sólo en la atención de las niñas, niños y adolescentes más vulnerables.

Para desarrollar el presente análisis que tiene como guías teóricas metodológicas en Jonh B. Thompson a través de la Concepción Estructural de la Cultura y Elí Evangelista mediante el Modelo de Análisis Multidimensional de las Políticas Sociales se estructuró este apartado considerando el siguiente esquema:

Tabla 18

Dimensiones de análisis del Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

Ideas y construcción social de la Política Pública de la protección integral de niñas, niños y adolescentes

Abstracto	Elementos integradores
Concreto (Jurídico, institucional y legitimidad)	<ul style="list-style-type: none"> - Prácticas de atención de niñas, niños y adolescentes (Situación Irregular). - Doctrina de la Protección Integral. - Niñas, niños y adolescentes como sujetos de derecho. - Proceso de socialización de la Convención sobre los Derechos del Niño en la vida política, jurídica, económica, social y cultural de México. - Condiciones de vida de niñas, niños y adolescentes en México 1989-2017. - Antecedentes y contexto y de la producción del SIPINNA 1989-2017. <hr/> <p data-bbox="203 1129 902 1161">Surgimiento jurídico y administrativo del SIPINNA</p> <hr/> <p data-bbox="451 1178 786 1209">Elementos integradores</p> <ul style="list-style-type: none"> - Marco jurídico internacional, denota la Convención sobre los Derechos del Niño. - Modificaciones a los artículos 1,4 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sucedidas en el año 2011. - Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y su reglamento. - La red de instituciones establecidas para atender a niñas, niños y adolescentes, previo a la conformación del SIPINNA. - La estructura institucional que requiere conformarse para la operación del SIPINNA como son las Secretarías Ejecutivas a nivel federal, local y municipal. - El rediseño en la forma de organizarse entre las instituciones que operan las estrategias de acción integral del SIPINNA, lo que incluye el Programa Nacional de Protección Integral. - La incorporación de diversos sectores sociales en la construcción de estrategias y acciones a seguir.

	<ul style="list-style-type: none"> - La presencia de diversos actores sociales en el surgimiento y operación del SIPINNA. - Instalación de los Consejos Consultivos de apoyo, integrados por autoridades competentes y representantes de los sectores social y privado, en los planteamientos generales de la política existente pueden identificarse los grandes acuerdos.
Operación del SIPINNA, Plan Nacional de Desarrollo y Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes	
Operativo	Elementos integradores
	<ul style="list-style-type: none"> - La concurrencia, vinculación y congruencia de los programas y acciones de los gobiernos a nivel federal, estatal y municipal/alcaldías, con la prioridades de la Política Pública nacional de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes. - La inserción del Programa Nacional de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes como parte de la estrategia nacional establecida en el Plan Nacional de Desarrollo.

Fuente: Elaboración propia con información retomada en Evangelista (2017, p. 43 y 76).

4.1 Construcción social de la Política Pública de la protección integral de niñas, niños y adolescentes

Las ideas que sustentan la Política Pública de niñas, niños y adolescentes tiene como base la protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes como doctrina construida que se esparce en América Latina en las últimas dos décadas del siglo XX, sienta bases abstractas en el respeto de los derechos, ya no son estos un reconocimiento que se designan a discreción porque parecen requerirlos porque se necesita de una atención especial, Beloff (2011, p. 407), refiere que "...la instalación de una preocupación por proteger a la infancia sólo se focalizó en un grupo de niños, aquellos que se encontraban en situación de enorme desventaja social y familiar".

De este modo, la naturaleza de la protección integral al encontrar en la CDN un vehículo (concretar) para llegar a niñas, niños y adolescentes de los países que ratificaron la CDN, se incorporó de forma interpretativa en los Estados Parte, lo que significa que su aplicación, no sólo considera las particularidades de la región sino las

formas de cómo se comprende y se pretende ejecutar, ejemplo de ello, son los siguientes casos:

- Brasil, ratifica la CDN en 1990 y el mismo año publica el Estatuto del Niño y el Adolescente (Ley 8069), Sistema de Garantía de Derechos de la Niñez y Adolescencia que refiere a la articulación entre niveles de organización política y administrativa (federal, a nivel estados y a nivel municipal), asignación privilegiada de recursos públicos en las áreas relacionadas con la protección; creación de Consejos Municipales y promoción de la participación popular y Colombia que integra sus estrategias de atención;
- Colombia, ratifica la CDN en 1991, su proceso de armonización inicia en el año 2006 con la entrada en vigor del Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098) en la misma, refiere la creación del Sistema de Bienestar de la Familiar, que tiene la tarea de proteger de forma integral a niñas, niños y adolescentes a través de materializar el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal, con recursos financieros, físicos y humanos correspondientes a través de la asignación suficiente;
- México, al ratificar la CDN en 1990, inicia su proceso de armonización de la CDN en 1995, con la publicación del Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia 1995-2000 (PNAFI), en el año 2000 publica la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes que tiene por objeto garantizar a niñas, niños y adolescentes la tutela y el respeto de los derechos fundamentales a través de la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno teniendo en cuenta su marco de competencia y atribuciones, en 2014 publica la Ley General de los Derechos de niñas, niños y adolescentes en donde estructura la creación del Sistema Nacional para la Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes.

Es así, como los Estados Parte atienden las disposiciones establecidas en la CDN con sus particularidades históricas y contextuales, sin embargo, la mejora sustancial del estatus legal de niñas, niños y adolescentes es una condición necesaria, pero no es suficiente para la mejora de sus condiciones concretas de vida.

Beloff, (2009, p.3) afirma "...porque ante la existencia de una obligación que emana de la firma de un tratado, se requiere el cumplimiento a través de la comprensión de los principios naturales, como el interés superior que no han logrado permear en el quehacer de los trabajadores del Estado e impactar en las condiciones de vida de las personas menores de edad.

Desde esta óptica, los antecedentes históricos y contextuales que acompañan las Políticas Públicas que actualmente se reprograman para cumplir con la máxima de garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes mantienen una constante que es fundamental no perder de vista, toda vez que las prácticas cotidianas se forman de expresiones significativas que en ocasiones no son las marcadas explícitamente en los tratados internacionales o las definidas en la leyes.

En este sentido, la constante mencionada, es la demora en el proceso de armonización que el Estado Mexicano tiene la obligación de cumplir, y que se convierte lamentablemente, en un eje que se presenta de forma transversal en las medidas aplicadas, no sólo en su formulación sino en su ejecución, situación que impacta en las condiciones de vida de niñas, niños y adolescentes y que además, se contrapone con la integralidad que buscan las Políticas Públicas actuales.

Para ejemplificar lo anterior se elabora el siguiente cuadro con los registros de demora que se presenta en el proceso de armonización de la CDN en la vida política, jurídica y social de México (Tabla 19).

Tabla 19

Retraso en la incorporación de la Convención sobre los Derechos del Niño en la vida cotidiana de niñas, niños y adolescentes en México

Medidas aplicadas	Año de inicio	Año de cumplimiento por parte del Estado Mexicano
Doctrina de la Protección Integral	1980. Formulación en el marco de los Derechos Humanos	2014 Con su incorporación como discurso base de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. 2017. Formulación de primer Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes.
Convención sobre los Derechos del Niño	1989. Presentación e inicio de los trabajos para su ratificación 1990. El Estado Mexicano le ratifica	1995. El Estado Mexicano a través de su gobierno elabora el Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia; instrumento que responde al llamado internacional de organizar la Política Pública dirigida a niñas, niños y adolescentes. 2000. Reforma al artículo 4to. Constitucional y publicación de la Ley de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. 2011. Reforma en el artículo 1er. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2014. Publicación de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Fuente: Elaboración propia con información retomada de Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (2014).

En este sentido, es fundamental observar que el mensaje de protección integral se encuentra con una no priorización y falta de seguimiento en los acuerdos asumidos por el Estado Mexicano, situación que se suma a las negativas condiciones de vida de niñas, niños y adolescentes.

Margarita Griesbach (2014), refiere que las obligaciones del Estado con respecto a las niñas y los niños implican, además de facilitar una mediación adulta que siempre los considere sujetos de derecho, que tales derechos puedan ser ejercidos y protegidos por medios prácticos y efectivos a través del actuar de todas las instancias del Estado, las cuales deberán tomar en cuenta el carácter integral de los Derechos Humanos. Seguir haciéndolo de manera asistencialista o parcializada contraviene las disposiciones internacionales en la materia (p.12).

De esta forma, niñas, niños y adolescentes en México se encuentran inmersos entre el discurso de la protección integral y las acciones implementadas para su atención que están permeadas con la visión de sectorizar la ejecución de los programas dirigidos para ellas y ellos, situación que frena la progresividad en la aplicación de la normatividad generada para reconocerles como sujetos de derecho universales, interdependientes, indivisibles y progresivas.

Así, las expresiones construidas en torno a la protección integral son complejas si no se comprende que su razón de ser es promover la autonomía progresiva de niñas, niños y adolescentes, por lo que se requiere generar una estructura que le facilite y que considere en todo momento, que los derechos económicos, sociales y culturales, civiles y políticos son indivisibles e interdependientes, por lo que es necesario garantizar por todos los medios posibles su goce.

En ese sentido, la protección integral promueve la autonomía progresiva del total de niñas, niños y adolescentes como sujetos de derecho, inmersos en su ciclo de vida, personas en desarrollo que gozan de derechos políticos, civiles, económicos, sociales, culturales, ambientales en todos los espacios sociales en donde se desenvuelven, logrando con ello, el ejercicio pleno de su ciudadanía (UNICEF, 2014), sin embargo coexisten expresiones sobre niñas, niños y adolescentes que les concibe como receptores pasivos en formación que la sociedad considera necesarios para que se convierten en los adultos del futuro (Soto, 2012, p.84).

Por ello, concebirlas como parte del futuro las integra en un proceso de formación dirigido por los adultos que las coloca en relación desigual que afecta su autonomía progresiva y el ejercicio de sus derechos, lo anterior fija una relación desigual con los adultos quienes las cuidan, les atienden y formulan y operan las Políticas Públicas a su favor.

La relación que existe entre niñas, niños y adolescentes con quienes forman parte del mundo adulto, es el resultado de las ideas construidas sobre su lugar en la estructura social de la que forman parte, y que están sustentadas por un entramado de significados que no sólo poseen un saber cotidiano, sino de poder, Thompson (1998, p.150), menciona “los individuos establecen relaciones que no sólo quedan en un intercambio de expresiones significativas sino que están implicadas relaciones de poder, formas de conflicto, desigualdades en términos de la distribución de los recursos simbólicos, económicos, culturales.”

De este tipo de relaciones, surgen una serie de concepciones como son: el adultocentrismo y el adultismo, en ellas se puede visualizar la relación de poder y la intencionalidad que se produce en la interacción entre ambos actores sociales (adultos, niña, niños y adolescentes), para conocerlas se describen en el siguiente cuadro:

Tabla 20

Relaciones de poder entre niñas, niños y adolescentes –adultos (perspectiva de Krauskopf, 1998)

Adulcentrismo	Adultismo
<ul style="list-style-type: none"> - Relación asimétrica y tensional de poder entre los adultos (más) y los jóvenes (menos). - Niñas, niños y adolescentes son excluidos. - Los adultos son considerados como un modelo acabado. - Existe una visión del futuro para establecer los programas y políticas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Los cambios acelerados de este período dejan a los adultos desprovistos de referentes suficientes para orientar y enfrentar a niñas, niños y adolescentes. - Los adultos buscan la afirmación del control en la rigidización de lo que funcionó o se aprendió anteriormente.

Fuente: Elaboración propia con información de Krauskopf (1998).

Ambas concepciones, generan que exista entre los adultos, niñas, niños y adolescentes, bloqueos generacionales que repercuten en una relación en donde no se pueden comprender las necesidades de quienes son considerados sin capacidad para decidir, afectando en las decisiones que se puedan tomar sobre todo en materia de Políticas Públicas, en donde los adultos (actores sociales del Estado) quienes coordinan este proceso, en ocasiones no velan por los verdaderos intereses de niñas, niños y adolescentes sino que dan peso a otros factores prioritarios durante la construcción de los planes, programas y proyectos.

Es así, que las ideas en torno a niñas, niños y adolescente y la relación construida con los adultos necesita ser comprendida en todos los niveles de decisión, operación y articulación de las Políticas Públicas debido a que la forma de intercambiar las expresiones significativas a lo largo del tiempo inciden en la aplicación de los productos construidos socialmente hecho que se observa en las condiciones de vida presentes las cuales denotan la urgencia de ser atendidas con la mirada de integralidad que se promueve en las leyes.

Tabla 21

Datos preocupantes de la situación actual de niñas, niños y adolescentes en México

Datos relevantes
- Los nacimientos de hijos de madres de 9 a 17 años fueron 190 mil en 2010, el 12.4% de las mujeres abandona la escuela por causa del embarazo.
- Hay 4.6 millones de niñas, niños y adolescentes en hogares indígenas, de los cuales 78.6% se encuentran en situación de pobreza.
- Hay 3.9% de viviendas en donde residen niñas, niños y adolescentes con piso de tierra; 5.6% no reciben agua entubada dentro del ámbito de la vivienda, 8.1% no cuentan con drenaje conectado a la red pública o a una fosa séptica y 8.5% residen en condiciones de hacinamiento.

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema para la Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2015, p.4-5).

Derivado de lo anterior y considerando el proceso de armonización de la CDN por parte del Estado Mexicano, el año 2014 representa una oportunidad para proteger los derechos de 39, 214,411 niñas, niños y adolescentes (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2015) a través de puntualizar que la garantía de los derechos requiere de acciones sostenibles en el tiempo, de articulación de actores sociales y la creación de mecanismos que formen parte de una estructura a la que hoy se denomina **Sistema Nacional para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA)**.

Por ello, la creación del SIPINNA como estructura que surge en medio de diversas exigencias internacionales y sociales, una de ellas, se expresa formalmente en la campaña denominada **10 x la infancia**, diseñada y ejecutada por el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia y la Red por los Derechos de la Infancia, misma que refería la necesidad de crear un sistema propio, que trascendiera la asistencia social y que fuera capaz de regir la política nacional de infancia y adolescencia, así como de articular y coordinar a los diferentes sectores y niveles de gobierno responsables en torno a éstos (2014, p. 5).

En este marco, el SIPINNA se ubica como un mecanismo de coordinación y articulación que busca por un lado, romper la visión asistencialista y proteccionista y por otro, promover la Política Pública destinada a niñas, niños y adolescentes en México, que desde el año de 2014 tiene como perspectiva global su protección integral. Morlchetti (2013, p.86), refiere la protección integral como una visión holística de la protección de la infancia que necesariamente involucra la totalidad de los actores involucrados en la protección de los derechos del niño.

4.3 Marco jurídico, institucional y de legitimidad del Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

El SIPINNA surge con un discurso que establece la integración, articulación con estados y municipios y la asignación de responsabilidades y de recursos por parte de las instituciones del Estado para proteger los derechos de niñas, niños y adolescentes y no atender las necesidades de forma desarticulada y aislada. La Doctrina de la Protección Integral promueve su personalidad jurídica como sujetos de derecho y establece la necesidad de regular esta relación a través de la elaboración de un marco jurídico aplicable para todas y todos en donde se consideraran los principios de igualdad, no discriminación, el interés superior del niño, la vinculación interinstitucional, la observancia de la autonomía progresiva y la participación infantil.

García (1998, p. 4), refiere que la otra doctrina, conocida como de la protección integral, constituyó una verdadera revolución copernicana con relación a la concepción de niño y niña y su valoración jurídica. De objeto a sujeto de derechos, de meros receptores a protagonistas, de incapaces a actores sociales. El cambio se podría resumir en el reconocimiento de todos los derechos que se les había reconocido desde el año 1948 a todos los niños, niñas y adolescentes con la expedición de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, más otros derechos que son específicos por su especial condición de personas en desarrollo físico y emocional.

En este sentido, las ideas y el soporte legal requeridos para que el SIPINNA llegue a niñas, niños y adolescentes necesita de los siguientes elementos:

- Que la Federación, los estados y los municipios y demarcaciones territoriales en el ámbito de su competencia, expidan las normas legales y tomen las medidas administrativas necesarias a efecto de dar cumplimiento a la CDN, Constitución y Ley General.

- Que en todo momento los principios básicos que emanan de la Doctrina de la Protección Integral: el interés superior, la igualdad, la protección integral y la tutela plena de garantías y la corresponsabilidad de instituciones y personas.
- Que el Estado, la familia y la sociedad, mediante una relación de corresponsabilidad, velen por el interés superior de niñas, niños y adolescentes.
- La labor de las instituciones del Estado para promover una cultura de respeto a los derechos de esta población en donde la escucha, el actuar basado en la ley y no en el parecer de los servidores públicos definan los programas de capacitación.
- Los cuidados y la asistencia deben ser atendidos desde una perspectiva de integralidad.
- Las responsabilidades de las instituciones deben estar delimitadas.
- La adopción de un Programa Nacional de los Derechos de la Infancia y Adolescencia, en el que se involucre la participación de las entidades federativas y municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como del sector privado y social.
- El Programa Nacional debe considerar todos los derechos teniendo en cuenta los principios establecidos en la Declaratoria Universal de los Derechos Humanos: universalidad, interdependencia y derechos inalienables e indivisibles.

De esta forma, el análisis multidimensional del SIPINNA permite identificar que la construcción de su modelo conceptual, metodológico y operativo se direcciona a la conformación de un mecanismo jurídico, político y administrativo del más alto nivel que proponga la formulación de políticas, programas, lineamientos, disposiciones, convenios y demás instrumentos jurídicos que garanticen los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Por ello, el estudio del SIPINNA permite comprenderlo como un mecanismo legitimado por los consensos generados que coadyuven en la conformación de un rediseño en la atención de niñas, niños y adolescentes lo que conlleve a estructurar un marco institucional complejo que establezca un puente de comunicación y articulación del discurso de protección integral, el marco jurídico, los objetivos y metas en los niveles nacional, estatal y municipal y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, por lo que debe contar con mecanismos de supervisión socialmente visibles de lo siguiente (Tabla 22).

Tabla 22
Sistema Nacional de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes - Estructura Institucional

Estructura	Cantidad
SIPINNA	1
SIPINNA- Estatales	32
SIPINNA-Municipales y Demarcaciones territoriales de la Ciudad de México	2490
Secretaría Ejecutiva –Nacional	1
Consejo Consultivo Federal	1
Secretarías Ejecutivas-Estatales	32
Secretarías Ejecutivas-Municipales	2490

Fuente: Elaboración propia con información retomada de conferencia de la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA (Red por los Derechos de la Infancia, 2016)

De este modo, la estructura diseñada requiere no sólo de su conformación sino de la comprensión de las decisiones y acciones que debe emprender para proteger de forma integral a niñas, niños y adolescentes, por ello, una parte de la estructura que preocupa es la ubicada en el orden municipal, la parte más operativa que requiere de la aplicación de acciones afirmativas,⁵⁸ de vigilancia y acompañamiento por parte del orden estatal y federal así como del apoyo de la sociedad civil organizada, familia y comunidad.

⁵⁸ Para definir nuevas relaciones basadas en el reconocimiento de la dignidad humana, es necesario que quienes han sido excluidos del acceso a derechos y oportunidades puedan acceder a ellos; con este fin, se deben aplicar medidas que les den trato preferencial hasta que puedan disfrutar de sus derechos y realizar a plenitud sus planes legítimos de vida. En una sociedad donde todas las personas pueden ejercer sus derechos en igualdad, la competencia por los bienes escasos debe iniciar desde el mismo punto de partida para todas las personas, y el sentido de las acciones afirmativas se debe comprender en este contexto (Santiago, 2011).

En el marco de la estructura mencionada, un elemento de gran relevancia para el SIPINNA es que el Presidente de la República Mexicana lo dirige, situación que rompe con la costumbre de colocar la coordinación de las Políticas Públicas dirigidas a niñas, niños y adolescentes en las Secretarías de Estado como la Social y la de Salud, lo que limita la coordinación y articulación con las instituciones públicas las cuales, por sus competencias requieren intervenir pero se consideran acompañantes y no coadyuvantes en la atención de niñas, niños y adolescentes.

Por lo anterior, es indispensable considerar las experiencias latinoamericanas que denotan que ante las reformas legislativas la rectoría de los Sistemas se fue debilitando al ser trasladadas las funciones de dirección a espacios administrativos menores a los de la Presidencia o las Secretarías.

En este sentido, los **actores sociales** que construyen al SIPINNA como producto social (surgimiento y operación) soportado en el cuerpo normativo existente, provienen de diversos espacios sociales, los cuales lo dotan de particularidades que coadyuvan en el ser y hacer de este mecanismo, Evangelista (1998, p. 33), refiere que los actores sociales constituyen fuerzas colectivas y/o institucionales que son claves para la definición, construcción y consolidación de un sistema de políticas sociales”.

En este marco, el SIPINNA cuenta con la generación de acuerdos macro y de largo plazo que proviene de pactos generales como es la conformación de un mecanismo a través de la publicación del Reglamento de la Ley General, el Manual de Procedimientos, así como la promoción de los Objetivos Nacionales 25 al 25 de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y de pactos específicos, como es el diseño y ejecución inmediata del PRONAPINNA y de la operación de las Comisiones de trabajo.

Los acuerdos generados en el diseño, adecuación y operación del SIPINNA hoy se traducen en la instalación del mecanismo, en la elaboración del Manual de Operación, instalación de Comisiones, en la elaboración del PRONAPINNA como marco programático y en la instalación de los Objetivos Nacionales 25 en 25, hechos que

requieren ser concretados en la realidad como refiere Evangelista (2017, p. 39), “a través de la implementación de acciones, prácticas, servicios o beneficios sociales”

Por ello, el SIPINNA proviene de la emisión de acuerdos que permitieron definirlo así, hecho que lo legitima y que lo dota de la aceptación de quienes lo conformaron y lo convierte en asunto de crítica por los sujetos que alegan su exclusión del proceso, por ejemplo, partidos políticos, miembros de familias, comunidades y barrios. Evangelista (2017, p. 39), menciona que la política social es una red de instituciones públicas de lo social, es decir, su esencia es la creación, funcionamiento, administración y operación de una red de organismos sociales o bien, de una serie de instituciones definidas para actuar en los diferentes ámbitos de lo social.

Las instituciones que existen para ofertar servicios a niñas, niños y adolescentes no cuentan con el reconocimiento de operar bajo una perspectiva de derecho, después de la ratificación de CDN, con la creación del SIPINNA como organismo central que protege de forma integral los derechos de todas las personas menores de edad, tiene la gran labor de formar una red institucional que rompa con el esquema labrado desde la década de los setenta en donde el auge de la tutela a los menores desprotegidos y el proporcionar servicios se daba a través de las familias.

Sin lugar a dudas, el Estado Mexicano tiene como reto actual la ruptura de las prácticas que han acompañado el proceso de armonización legislativa y administrativa posterior a la ratificación de la CDN y que han colocado a NNA como objetos que deben ser protegidos por su incapacidad e inmadurez para discernir y tomar decisiones que impacten en su medio de forma activa porque se considera prematura su presencia en el presente, sus aportaciones importantes lo harán en el futuro, cuando sean ciudadanos, por ello, el Comité (2003:4), menciona, la puesta en práctica de los Derechos Humanos de los niños no ha de considerarse como un proceso caritativo que consista en hacerles favores.

Así, el SIPINNA planea tener una cobertura de protección integral hasta la partícula municipal y más operativa de la estructura de los Sistemas, para ello requerirá implementar acciones afirmativas⁵⁹ para la restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes en estados como Chiapas, Guerrero y Oaxaca que son un reflejo de que las políticas a nivel nacional y local no son disfrutadas por el 70% de su población menor de 18 años que forman parte del 53.9% a nivel nacional que vive en situación de pobreza (Consejo Nacional de Evaluación, 2015, p. 22 y 37).

De esta forma, el SIPINNA está impregnado con las ideas de conformar una nueva institucionalidad a nivel federal, estatal y municipal, sin embargo se requiere cuidar que su participación no se observe como un ente que emite, coordina, supervisa, recomienda y organiza la Política Pública dirigida a niñas, niños y adolescentes, se necesitan articular las estrategias nacionales con los estados, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

El Gobierno de la República (2013, p. 45), refiere que de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010, hay 6.1 millones de niñas, niños y adolescentes que están fuera de la escuela. El Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés) señala que su inasistencia se asocia con la persistencia de ciertas barreras, tales como la lejanía de los centros educativos de sus comunidades, la falta de docentes capacitados en la lengua materna de los niños y niñas, la falta de registro de nacimiento, la ausencia de maestros capacitados para incluir a niños y niñas con discapacidades o dificultades de aprendizaje.

⁵⁹ Santiago, (2011), refiere que para definir nuevas relaciones basadas en el reconocimiento de la dignidad humana, es necesario que quienes han sido excluidos del acceso a derechos y oportunidades puedan acceder a ellos; con este fin, se deben aplicar medidas que les den trato preferencial hasta que puedan disfrutar de sus derechos y realizar a plenitud sus planes legítimos de vida. En una sociedad donde todas las personas pueden ejercer sus derechos en igualdad, la competencia por los bienes escasos debe iniciar desde el mismo punto de partida para todas las personas, y el sentido de las acciones afirmativas se debe comprender en este contexto.

4.3 Marco programático explícito e implícito del Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

La operación general y específica es un elemento que direcciona la presente investigación la cual es posible identificar en la parte más cotidiana del SIPINNA, los instrumentos que le permiten concretar la Política Pública de protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes, son el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PRONAPINNA).

De este modo, la construcción de la Política Pública remite a la necesidad de enfocar las decisiones y acciones en espacios, tiempos y temas específicos que lleven la atención del asunto público para su resolución o transformación, por ello y con la finalidad de concretar es necesario la organización de las acciones a aplicarse, las estrategias de articulación, la identificación de los actores sociales que necesitan participar de forma directa e indirecta así como los recursos a utilizarse.

Por ello, el PRONAPINNA se convierte en la primera estrategia nacional programática que incorpora la visión de protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes, su formulación se desprende del Plan Nacional de Desarrollo que le dota de la alineación necesaria para convertirle en el programa más esperado desde la ratificación de la CDN.

En este sentido, el Estado Mexicano a través de su gobierno cumple con la normatividad que establece la generación del PRONAPINNA, además integra a los sectores público, social y privado, así como a niñas, niños y adolescentes, que permiten que su diseño se concrete en el producto que actualmente es, situación que le dota de legitimidad para ciertos grupos y de desconocimiento para el grueso de la población entre los que se encuentra la familia, las comunidades y el persona de atención directa.

De esta manera, el PRONAPINNA como producto elaborado en el marco de la operación del SIPINNA presenta la programación explícita de la política dirigida a niñas, niños y adolescentes que no es exclusivamente social, su estructura interna incluye las estrategias a seguir, las líneas de acción por cumplir, las instituciones participantes, los indicadores a medir y la presencia del CONEVAL como ente de evaluación de lo social, lo que permite pensar en la progresiva solución de las problemáticas que enfrentan las personas menores de 18 años.

Así, la suma de acciones que posee el PRONAPINNA lo convierten en una gran aspiración para que niñas, niños y adolescentes observen mejoras en sus condiciones de vida que por sus características complejas requieren de una atención sostenida y que considere la interdependencia de todos los derechos, sin embargo el tiempo de ejecución 2016-2018 frena la expectativa de que los problemas estructurales como la pobreza que enfrenta el 53% de la población menor de 18 años (CONEVAL, 2010), sean abordados de forma integral.

Aunado, a la preocupación por el tiempo de implementación surge la inquietud sobre el proceso de socialización del PRONAPINNA en el total de instituciones públicas que por sus atribuciones están integradas en la programación nacional pero que no están familiarizadas con la reformas en la materia y con la ideas que sustentan la Política Pública dirigida a niñas, niños y adolescentes, situación que es probable que genere retraso en la aplicación de las líneas de acción y una interpretación de lo establecido que altere el sentido de la intención definida en el programa. Ejemplo de ello, es la presencia de la Secretaría de Hacienda, dentro de las instituciones responsables de aplicación los actores sociales que intervengan desde esta posición requieren desarrollar conocimientos sobre la perspectiva de asegurar el interés superior y la asignación prioritaria de los recursos para proteger y garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes.

En este marco, las instituciones públicas que implementen el PRONAPINNA son la partícula más pequeña del Gobierno Federal que tiene a los equipos operativos que establezcan contacto con las niñas, niños y adolescentes. Por ello, es necesario centrar la atención en este elemento fundamental que no afecte la eficacia de la Políticas Públicas, por ello dicha situación merece de la implementación de una estrategia de capacitación que llegue a todos los niveles de dirección, supervisión y operación, lo anterior con la finalidad de que la perspectiva de protección integral sea comprendida, toda vez que la articulación de todas las instituciones debe observarse en los reportes de avance y en los procesos sociales construidos a raíz de la atención de niñas, niños y adolescentes.

Las prácticas ejecutadas permiten tener datos de avance en la atención de niñas, niños y adolescentes, sin embargo, la aplicación de dichas medidas acotadas contribuyen a exacerbar las brechas existentes entre niñas, niños y adolescentes, situación que impacta en el avance desigual por regiones, género, condición física o social; problemática que desde la perspectiva de protección integral debe ser atendida con urgencia.

De esta forma, el proceso de producción del PRONAPINNA como componente del Sistema está ligado a las medidas aplicadas por el Estado Mexicano que le anteceden y explican su creación, como es el diseño de los dos Planes de Acción aplicados durante los periodos 1995-2000 (Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia) y 2002-2010 (Programa de Acción, Un México Apropiado para la Infancia y la Adolescencia), que organizan las estrategias para atender las necesidades de alimentación, salud, educación, protección especial de niñas, niños y adolescentes que habitan en México, las experiencias revelan cinco aspectos que los actores sociales que operan y están ligados al SIPINNA deben considerar:

- La aplicación de medidas asistenciales que predominan y que sitúan a niñas, niños y adolescentes como sujetos de tutela y no de derecho, lo anterior puede observarse con la atención proporcionada a quienes se encuentran sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, en quienes están vinculadas a acogimientos residenciales en instituciones privadas de larga duración, lo que impide el desarrollo en núcleos familiares supervisados por el Estado.
- La falta de coordinación entre las instituciones públicas que operan las estrategias y líneas de acción lo que genera se atienda la necesidad o el problema de forma sectorizada;
- La permanencia de las políticas internas de las instituciones que operan los programas dirigidos a niñas, niños y adolescentes y que son creadas antes de la ratificación de la CDN, ejemplo el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia;
- Los problemas de legitimidad de las estructuras creadas para coordinar la operación de los Planes de Acción, en el caso del Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia (COIA) creado para fortalecer los programas federales que atiendan a la infancia y que están integrados en el Plan de Acción “Un México Apropiado para la Infancia y la Adolescencia 2002-2010” y dar seguimiento a las metas establecidas, su constitución no está acompañada de reformas legislativas que permitan su consolidación y funcionamiento.
- La ubicación de ambos Programas de Acción en la agenda social debilita la mirada de integralidad que promueve, hecho que no afecta la exigibilidad de las instancias públicas que son indispensables para el funcionamiento de la Política Pública implementada y que está encaminada a promover el desarrollo humano a través de fortalecer a niñas, niños y adolescentes que son el capital humano y los ciudadanos que mañana tiene a su cargo las riendas del país.

Derivado de lo anterior, el diseño y la operación del SIPINNA necesitan de una vigilancia constante en el proceso de ingreso a las instituciones públicas que lo conforman y que tienen dentro de su historia las experiencias previas y posteriores a la ratificación de la CDN que refieren a la atención de necesidades y problemas de niñas, niños y adolescentes.

Por ello, el SIPINNA al aprobar el 25 al 25 y el PRONAPPINA requiere de instrumentos de evaluación de las políticas en materia de niñas, niños y adolescentes, así para la asignación de recursos suficientes sin embargo, es necesario establecer y visibilizar los mecanismos de sanción ante el incumplimiento de las funciones que por competencia las instituciones tienen. Será responsabilidad de la Secretaría de la Función Pública (SFP) vigilar el desempeño de las dependencias federales en el cumplimiento de los objetivos del PND y del Programa Especial.

Los desafíos de la Ley General acorde al nuevo paradigma suponen cambios y transformaciones profundas en el diseño de la organización administrativa y judicial del Estado, en los procedimientos de protección, en las relaciones del Estado con niñas, niños y adolescentes así como con la sociedad civil tanto como en las concepciones como en los modelos de actuación y prácticas desplegadas para la protección y promoción de estos derechos por parte de múltiples actores sociales.

De esta forma, el SIPINNA revela que tiene un marco teórico del surgimiento de una Doctrina que cuestiona las prácticas implementadas para atender a niñas, niños y adolescentes que los colocan como objeto de protección y propone en cambio, una forma de mirar y cuidar a los integrantes de este grupo de edad a quienes considera sujetos de derecho con opinión propia que deben considerarse e incorporarse en las decisiones políticas, administrativas y jurídicas, sin embargo, esto aún es una tarea por cumplir en el corto, mediano y largo plazo.

Conclusiones

La investigación desarrollada de tipo documental parte de un marco general de análisis que le permite transitar a los aspectos específicos del objeto de estudio seleccionado, las Políticas Públicas dirigidas a niñas, niños y adolescentes a través de su mecanismo de articulación, el SIPINNA, en este marco, los hallazgos permiten concluir lo siguiente:

Aspectos generales. Políticas Públicas dirigidas a niñas, niños y adolescentes en México

- El enfoque de la Protección Integral, se elabora, enuncia y permea de forma discursiva en la legislación y en las Políticas Públicas implementadas por el Estado Mexicano que al ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) se obliga a implementar de forma progresiva y efectiva; sin embargo, no logra observarse la aplicación de sus principios fundamentales, el interés superior, la igualdad, la corresponsabilidad, la autonomía progresiva y la tutela plena de garantías lo que es visible a través de las cifras que describen la situación de vida del 53.9% de niñas, niños y adolescentes que viven en situación de pobreza (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2015, p. 21).
- La Doctrina de la Protección Integral delinea que para el logro de sus objetivos es necesario el diseño de Políticas Públicas de carácter integral y universal destinadas a generar condiciones sociales y económicas para la satisfacción de los derechos de todas las personas menores de 18 años, sin embargo en México, la práctica observa que su presencia se enuncia explícitamente en la materia social y de forma implícita, en materias de seguridad, cultura, recreación, economía y medio ambiente, situación que requiere ser atendida de forma urgente por toda la estructura Estatal.

- La Doctrina de la Protección Integral no cuenta con la legitimidad de quien le dirige y opera a través de las Políticas Públicas diseñadas en México, hecho que debilita su cumplimiento, la información que reciben dichos actores están encaminada a respetar los Derechos Humanos; sin embargo, al desconocer los soportes teóricos que le acompañan resultan ser sólo un listado de obligaciones sin cumplir sin conexión alguna entre sí.
- La normatividad internacional como vehículo de la Doctrina de la Protección Integral, establece la visión de mirar y tratar a niñas, niños y adolescentes como sujetos de derecho por lo que los Estados Parte están obligados a generar una serie de estrategias de carácter progresivo para garantizar los derechos de este sector de la población; sin embargo, desde su creación es utilizada y enunciada para legitimar las acciones que se implementan y no para asegurar la protección integral.
- La normatividad internacional establece que los derechos no son sólo una cuestión de coyuntura para las instituciones, sino de obligaciones que deben cumplirse, porque niñas, niños y adolescentes ya no son parte de un programa sectorial, son destinatarios de una protección integral que debe operarse mediante políticas de alto nivel, que permitan la conexión entre las instituciones gubernamentales y sectores sociales que durante años se avocaron a atender las necesidades mediante agendas que ofrecían servicios de forma aislada y temporal.
- La socialización de la normatividad internacional en México se encuentra desde 1989, bajo un proceso de armonización legislativa y administrativa, la última modificación legislativa se genera en el año 2014; sin embargo, su incidencia aún no permea en las condiciones de vida de niñas, niños y adolescentes (integradas en informes y estadísticas oficiales) mismas que reflejan que se reutilizan las formas de hacer y coordinarse entre los diferentes actores sociales aun cuando existe las obligación de darles cumplimiento. La Red por los Derechos de la

Infancia (2018) establece que “el importante avance de la LGDNNA, está opacado por el escaso nivel de atención de la clase política. No es un tema de agenda, ni rentabilidad política”.

- La normatividad nacional establece el respeto de los Derechos Humanos de todas las niñas, los niños y adolescentes; sin embargo, los reportes sobre ese cumplimiento refieren que hay distancia entre la obligación y el cumplimiento, hecho que queda representado con la violación del derecho al acceso a servicios de salud del 15.3% de personas menores de 18 años (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2015).
- La Política Pública dirigida a niñas, niños y adolescentes en México se encuentra en un momento de replanteamiento debido a las contradicciones internas en las que se encuentra, por un lado, tienen como soporte el marco normativo que le establece dentro del enfoque de la protección integral, lo que significa el respeto y garantía de los derechos de este sector de la población y por otro lado, reproducen las prácticas que las delimitan dentro de un campo de atención de necesidades y diferenciación de la atención a través de la exclusión en las materias económica y política y del empleo de requisitos de acceso a los programas sociales diseñados y ejecutados lo que debilita la universalidad.
- La Política Pública en México reconoce a niñas, niños y adolescentes como sujetos de derecho que pueden ejercerlos de acuerdo a su autonomía progresiva; sin embargo existe el riesgo de considerar que la garantía de los mismos, se logra hasta la autodeterminación, situación que genera la atención de alguna necesidad en específico por cada etapa del ciclo vital que sume, y no la atención integral por cada etapa de dicho ciclo.
- La Política Pública dirigida a niñas, niños y adolescentes en México no logra direccionarse hacia la promoción de la autonomía progresiva establecida como un principio fundamental de la Doctrina de Protección Integral, por ello el Estado

Mexicano se enfrenta a la importante tarea de planear considerando que el ciclo vital está interconectado por lo que requiere de acciones que contribuyan a su atención integral desde la gestación, pasando por la primera infancia, etapa escolar y adolescencia.

- El recorrido histórico muestra como niñas, niños y adolescentes son parte de Políticas Públicas que los distinguen en diferentes niveles de atención de acuerdo a situación de vida, por ejemplo, a quienes forman parte de una familia, el Estado coadyuva en su protección, a quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad, el Estado aplica medidas de carácter asistencial para atender la problemática presentada, lamentablemente y aun con la existencia de la perspectiva de protección integral dichas prácticas se replican en diversas entidades federativas, municipios y/o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México contribuyendo a la cotidiana violación de Derechos Humanos.
- El contexto de desarrollo de las Políticas Públicas permite identificar la presencia de diversos actores sociales que se suman a su producción a través de la interacción en espacios que se encuentran interconectados y que son el marco de las demandas crecientes por el cumplimiento de la ley que parece ser opción y no obligación, hecho que fortalece la idea de voluntad y no de cumplimiento.
- La Política Pública destinada a niñas, niños y adolescentes considera la operación de líneas de acción a través de la ejecución de programas vinculados empleando el máximo de recursos disponibles, los resultados hacen evidente que no se aplica la asignación de presupuesto desde la perspectiva de la protección integral sino desde asignación por programas sectoriales.
- La Política Pública promueve la participación de niñas, niños y adolescentes a través de la construcción de actividades que incluyan sus puntos de vista, sin embargo, es necesario deslegitimar la aplicación de algunas medidas que incluyen a cierto número de personas menores de edad con la finalidad de fortalecer la generación de una estrategia nacional que incluya a la totalidad y que

involucre a todos los espacios a través de la coordinación entre la federación, las entidades federativas, municipios y/o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

- La armonización legislativa y administrativa posterior a las reformas del periodo 1989-2017 requiere observarse en todos los instrumentos que sirvan para la atención y contacto directo con niñas, niños y adolescentes entre los que se encuentran lineamientos, protocolos, acuerdos, su rediseño es vital en la incorporación de la visión de integralidad y reparación del daño.

Aspectos específicos. Sistema Nacional para la Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

- El Sistema Nacional para la Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) como producto social está vinculado con las contradicciones que el proceso de socialización de la Doctrina de la Protección Integral y de la CDN, presenta en su inserción en la vida cotidiana de niñas, niños y adolescentes en México, por tal motivo reproduce dichas contradicciones discursivas y operativas situación que es visible en su integración municipal, institucional, comunitaria y familiar.
- EL SIPINNA como expresión de los mecanismos metodológicos creados por el Estado Mexicano para garantizar los Derechos Humanos de niñas, niños y adolescentes es generado en medio de discusiones, omisiones y aspiraciones, su compleja producción no sólo por su ser sino por los procesos históricos y sociales que le acompañan y le debilitan toda vez, que su soporte humano en todos los niveles de actuación desconoce su naturaleza.
- La producción del SIPINNA surge implícitamente desde el año 1989, su historia de construcción lo relaciona con esa demanda al Estado Mexicano de cumplir con la generación de medidas administrativas y legislativas que garanticen los

derechos de niñas, niños y adolescentes; sin embargo no se visualiza explícitamente como la estructura que promueva la protección integral de todas las personas menores de edad. Esto significa que no se contempla que su funcionamiento no depende de la creación de su estructura sino de la aplicación diaria y permanente en todos los rincones y para todas las personas.

- La producción del SIPINNA se encuentra con las circunstancias de pobreza y discriminación que experimentan como grupo poblacional niñas, niños y adolescentes, situación que requiere de decisiones y acciones que sean consensadas entre los actores de la política social (gobierno, sector público, social y privado) que permitan socializar la idea de integralidad a los rincones impensable de México para así romper con las prácticas de la discrecionalidad, postergación y no cobertura.
- El contexto social en donde surge el SIPINNA revela la deficiente atención de niñas, niños y adolescentes, su labor no sólo es ser mecanismo de articulación que forme parte del discurso político sino realmente servir como instrumento de la Política Pública que permita llegar a todos los rincones de la República Mexicana, hecho que debe observarse en los municipios en particular en los considerados en extrema pobreza.

De esta manera, el SIPINNA dentro de su contexto de surgimiento y operación se encuentra conviviendo con prácticas asistencialistas y correctivas hacia niñas, niños y adolescentes, mismas que provienen de concepciones construidas como es la idea de inmadurez adjudicada a esta etapa de desarrollo y que se ha convertido en sinónimo de inferioridad e incapacidad.

- El SIPINNA es una estructura jurídica y administrativa que articula la Política Pública de protección integral, así lo definen el marco normativo correspondiente, no obstante en lo cotidiano no se observa que las instituciones públicas trabajen de forma conjunta y articulada bajo las direcciones generales de un órgano rector

y que están organizadas internamente y en su relación con otros (sub) sistemas hacia los objetivos comunes de respeto, promoción y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

- El SIPINNA requiere fortalecer su rol de coordinación política y técnica, para convertirse entonces en la estructura visible que articula la Política Pública de niñas, niños y adolescentes y que involucra a los diferentes niveles de la administración y entre la administración y la sociedad civil organizada, incluidos especialmente las personas menores de edad, no lograr lo anterior en el día a día, significa la posibilidad de ser una idea ambiciosa con alcances limitados a sesiones ordinarias y eventos protocolarios.
- El SIPINNA cuenta con una amplia estructura federal, estatal y municipal que tiene por obligación proteger los derechos de niñas, niños y adolescentes, ya no es una posibilidad de incorporación en la agenda gubernamental es una obligación, no obstante se enfrenta, al complejo entramado de comunicación y operación, sólo un reducido número de actores sociales que participan en su decidir y hacer, le conocen y comprenden en su composición.
- El SIPINNA es el mecanismo que tiene la gran encomienda de mirar las ideas socialmente construidas sobre niñas, niños y adolescentes, como eje transversal debido a que muchas de las prácticas de protección y cuidado especial hacia niñas, niños y adolescentes refieren a comportamientos asumidos y reproducidos socialmente que marcan el rumbo de muchas ideas que aún siguen latentes a pesar del tiempo, como es la idea de inmadurez adjudicada a esta etapa de desarrollo y que se ha convertido en sinónimo de inferioridad e incapacidad.
- Como resultado de la operación del SIPINNA desde su instalación se tienen registrados una serie de acuerdos que requieren ser socializados a los niveles estatales, municipales o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, su circulación y recepción está permeada por la construcción de las ideas que sobre

niñas, niños y adolescente existen y que de manera constante se inclinen hacia su valor en el futuro y cuidado asistencial.

- Las grandes decisiones integradas en los acuerdos nacionales forman parte de la cúpula que forma la SIPINNA hecho que impacta en su interpretación e implementación generando que la reproducción de prácticas que le nombran por un tema de discurso político pero no de respeto y garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes.
- El SIPINNA establece que pese a los múltiples programas y acciones, los datos e indicadores existentes dan cuenta de situaciones de desventaja sistemática, riesgo o discriminación, actualmente opera con una temporalidad limitada que reproduce la práctica de conjuntar sin una visión de integralidad sino con la suma de instituciones y líneas de acción que operan lo correspondiente sin articulación.
- El SIPINNA es un mecanismo que cuenta con la legitimidad de los actores sociales que participan en su surgimiento y en su fase de operación desde los órganos creados para tal fin como es el Consejo Consultivo a nivel Federal y los Consejos Consultivos a nivel estatal; sin embargo, dicha presencia no resulta suficiente para llegar a las familias y comunidades en donde socializan niñas, niños y adolescentes y que al momento, no refieren tener conocimiento de la existencia de estas figuras que les representan.
- Los diversos actores sociales que forman parte de la construcción del SIPINNA, inciden en la creación de la plataforma que delinea que niñas, niños y adolescentes no pueden ser atendidos de forma aislada y desvinculada; sin embargo, su presencia dentro de la cooperación pública, privada y social queda integrada en los aspectos generales y no en los específicos, motivo que genera que los actores directivos y operativos no sean permeados con la información que sirva en la comprensión de la protección integral.

- Por ello, para la atención del total de niñas, niños y adolescentes, el SIPINNA requiere cumplir y socializar los principios fundamentales de su discurso de nacimiento, la Doctrina de la Protección Integral, los cuales son: la igualdad, el interés superior, la corresponsabilidad institucional y la autonomía progresiva, cada decisión y acción lo deben reflejar.
- La estructura establecida en el marco jurídico del SIPINNA define las responsabilidades de los niveles de gobierno y de las instituciones que le conforman y que son parte en la ejecución de políticas, programas, lineamientos, disposiciones, convenios y demás instrumentos jurídicos, lo anterior, permite establecer las bases para la rendición de cuentas y el mecanismo de sanciones, (no visible en el diseño de Sistema), sin embargo es indispensable que dicha estructura desarrolle sus funciones de forma coordinada, que involucre a sectores sociales y privados y que además, refuerce la visión de derechos en todos los niveles de gobierno, con especial énfasis en la transversalización de los principios de la Doctrina de la Protección Integral.
- La labor del SIPINNA es velar por la totalidad de niñas, niños y adolescentes y atender las especificidades de cada grupo de edad, teniendo en cuenta la distribución geográfica, económica y social, por ello es imprescindible que se vinculen las estrategias políticas y administrativas que se ejecutan en los diferentes niveles de gobierno.
- El análisis multidimensional generado sobre el proceso de producción del SIPINNA, permite detectarlo como una compleja estructura que requiere de la vigilancia en cinco de sus importantes funciones: toma de decisiones, operación, monitoreo, evaluación y rendición de cuentas, todas ellas, teniendo como ejes transversales la coordinación y articulación de los diferentes niveles de gobierno y sectores público, privado y social.

- El análisis multidimensional realizado permite vislumbrar los hallazgos sobre el accionar de las atribuciones del SIPINNA dentro de su proceso de producción, las acciones se encuentran desarticuladas entre sí, lo que conlleva a la confusión operativa y a la desarticulación de la integralidad generando que sólo se observe la acción y no el proceso del que forma parte.
- El análisis multidimensional del SIPINNA permite concluir que su implementación tiene una tendencia a reproducir una atención sectorizada que aún no logra vincularse con la perspectiva de integralidad establecida en la Ley General, misma que considera a los diferentes niveles de gobierno, a las instituciones públicas y a los diversos sectores sociales, situación que es desfavorable si se continúa trabajando en estas circunstancias.
- Como parte de los resultados generados en el análisis multidimensional se observa una tendencia al asistencialismo de niñas, niños y adolescentes que se encuentran inmersos en problemas sociales, dejando a un lado que este proceder se acompañe de la implementación de acciones de carácter especial que permitan la reparación de daño ante la violación de sus Derechos Humanos y de aquellas acciones que les permitan fortalecer su autonomía progresiva.
- Finalmente, la misión del SIPINNA es velar por la totalidad de niñas, niños y adolescentes, por ello se necesita reforzar el proceso de socialización de su quehacer y del soporte teórico que le direcciona. Omitir esta importante labor significa debilitar su estructura y replicar prácticas como la operación desorganizada y la ejecución para justificar los informes de avance locales, estatales, federales e internacionales.

Aspectos académicos y profesionales

- Las y los Trabajadores Sociales inmersos en el estudio y generación de modelos de intervención de niñas, niños y adolescentes necesitan incluir dentro de su práctica la mirada de integralidad que se promueve desde 1989, por lo que es necesario que se convierta en un promotor de esta visión que necesita impactar en todos los espacios de desarrollo de este grupo de edad.
- Es indispensable que la y el Trabajador Social fortalezcan su posición dentro de este campo de estudio, su experiencia en el análisis de las Políticas Públicas es amplio por lo que requiere ser participe en los procesos generados en municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, partículas esenciales en el funcionamiento de las políticas de protección integral toda vez, que la cercanía con la familia, profesores, apoyos comunitarios y sobre todo con niñas, niños y adolescentes es vital para establecer un canal de comunicación con los poderes del Estado.
- Los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México son vitales en la comprensión y exigibilidad de los derechos de niñas, niños y adolescentes por ello requieren de información y de la discusión de la misma, por ello es vital que el trabajador social considere la comunicación intergeneracional como una estrategia que sirva para conocer y concretar los grandes discursos.
- La labor de quienes ejercen el Trabajo Social en el nivel de atención local les permite generar propuestas de intervención que contemplen la visión de la Doctrina de la Protección Integral, situación que le permita a niñas, niños y adolescentes ser observados como agentes sociales de cambio que ejercen su ciudadanía a través de la articulación con aquellos que son vitales para su desarrollo, la familia, escuela, comunidad y representantes de los sectores público, privado y social.

- La presencia de las y los Trabajadores Sociales se espera y se busca en las instituciones públicas diseñadas para atender de forma directa a niñas, niños y adolescentes y en aquellas, en donde la implementación de estrategias o líneas de acción les integra dentro de la operación de la Política Pública sin contar con la capacitación en la materia o bien, sin comprender la concepción de la protección integral, ejemplo de ello son: la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Tecnologías de la Información y Comunicación, la Secretaría de la Función Pública.

- Para el profesional de Trabajo Social existe un área de oportunidad el apoyo técnico y operativo a las Comisiones conformadas hecho que requiere de la sistematización de información que se posee y el desarrollo de habilidades en la construcción de Rutas Integrales de Atención.

- El estudio de las Políticas Públicas dirigidas a niñas, niños y adolescentes dentro del momento histórico (1989) que viven como resultado de las reformas legislativas generadas desde el año 2014, es obligado para el profesional de Trabajo Social, por lo que requiere generar mecanismos de integralidad que sumen a la prioridad nacional de proteger bajo esta visión a las personas menores de 18 años.

Propuesta

Visión de integralidad en las Políticas Públicas

Las Políticas Públicas dirigidas a niñas, niños y adolescentes tienen como generalidad la protección integral, situación que requiere de la conformación de mecanismos que garanticen esa visión, no sólo que las enuncien en los discursos o bien, en la ejecución de acciones que refieren tener dicha perspectiva.

Por lo anterior, es fundamental considerar de forma específica al SIPINNA como un ente articulador con una compleja construcción administrativa y jurídica diseñada para proteger de forma integral a niñas, niños y adolescentes que residan y/o transiten en México, sin distinción alguna.

En este sentido, el Estado Mexicano a través de la Política Pública de carácter integral debe asegurar a niñas, niños y adolescentes que viven o transitan en México un piso mínimo universal que les garantice y les permita disfrutar y gozar de sus derechos, para lograrlo es necesario la construcción e implementación de rutas de trabajo y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y sectores sociales que observen lo siguiente:

- Respeto irrestricto de sus derechos desde su gestación, durante su crecimiento y desarrollo. No se debe sentir en ninguna etapa de la vida (niñez y adolescencia) la ausencia del Estado, la sociedad y la familia.
- Aplicación de medidas que aseguren que niñas y niños durante su gestación y nacimiento sean atendidos y monitoreados con el objetivo de reducir los factores de riesgos que afecten su desarrollo.
- Registro universal de nacimiento.
- Acceso a servicios de salud sin distinción alguna.
- Atención médica permanente que permita la existencia de factores protectores en el desarrollo físico, mental y emocional, por lo que en todo momento es

necesario reforzar la prevención y trabajar en la atención, considerando las particularidades de cada etapa de desarrollo.

- Cuidado permanente del desarrollo cognitivo, motriz y psicosocial, mismo que debe ser monitoreado.
- Desarrollo de habilidades de crianza en las familias y las comunidades.
- Ejecución de acciones en materia de salud, educación y participación que no interrumpen su ejecución y que consideren el tránsito vital de todas las personas menores de edad, ninguna etapa de desarrollo debe ser descuidada, cada una de ellas requieren ser responsabilidad del Estado y la sociedad.
- Ser considerados como prioridad en la construcción de infraestructura para el acceso a servicios de salud, educación y actividades culturales, recreativas y deportivas.
- Acceso a los servicios educativos y creación de programas socioeducativos, capacitación para el empleo y generación de proyectos de vida que de forma progresiva permitan el fortalecimiento de la autonomía de niñas, niños y adolescentes.
- Inclusión a programas culturales, deportivos y recreativos.
- Inclusión en el desarrollo de políticas de tiempo libre que favorezca el desarrollo emocional, motriz, social y mental.
- Garantía de los servicios básicos en las viviendas en donde se desarrollan niñas, niños y adolescentes.
- Prioridad en el desarrollo económico y cuidado ambiental.
- Inclusión en el desarrollo de medidas de protección especial que formen parte de la política de reparación del daño ante la violación de derechos.
- Inclusión en el desarrollo de medidas que impulsen el derecho al cuidado bajo la perspectiva que involucre el cuidar, cuidarse y ser cuidado, hecho que fortalezca la igualdad y el respeto intergeneracional.
- Garantía del derecho a la participación considerando su etapa de desarrollo, para ello es necesario romper con la generación de criterios de discrecionalidad que faciliten el acceso de cierto número de personas menores de edad con características particulares a los espacios creados para dicho fin.

- Del ejercicio de su ciudadanía considerada ésta como “una conciencia de sí mismo como parte integrante de una comunidad, de una cultura y que esto genera, un sentido de responsabilidad y pertenencia al bien común y el interés general” (Fuentes, 2015, p.135).
- Del trabajo interinstitucional entre todas las instancias de la administración pública (económicas, sociales, culturales, fiscales, de seguridad) situación que permita la construcción y ejecución de una estrategia nacional que vincule todas las medidas implementadas, lo anterior rompe con la práctica de desarrollar programas que atienden materias particulares que no se articulan.
- Garantía de un presupuesto integral que opere bajo la perspectiva de la protección integral, lo que signifique la canalización adecuada del recurso existente y no la búsqueda constante del mismo.
- Apego a la política de rendición de cuentas y transparencia de las actividades que se ejecutan.
- Garantía del dialogo entre todos los niveles de gobierno sea constante, en particular es imprescindible que las servidoras y los servidores públicos que colaboran en los ámbitos ejecutivo, legislativo o judicial, o en los niveles federal, estatal o municipal, se consideren responsables del respeto y garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes.
- Conformación de una estrategia nacional de capacitación para todos los servidores públicos lo que permita socializar que niñas, niños y adolescentes son prioridad de atención para el Estado y la sociedad desde el momento de su gestación hasta la etapa de la adolescencia; para ello es fundamental la generación de materiales con enfoque de Derechos Humanos.
- Formación de equipos especializados en la materia de derechos de niñas, niños y adolescentes; con conocimiento en la agenda pública y en la visión de los resultados generados durante la implementación de las acciones con perspectiva de integralidad.
- Fortalecimiento del Sistema de Información a través de la generación de datos que permitan direccionar la toma de decisiones y monitorear la inclusión de todas las niñas, niños y adolescentes que residen y transitan en el país.

- Inclusión de la sociedad civil organizada en el diseño, operación y monitoreo de las Políticas Públicas implementadas, toda vez que es fundamental su nivel de experiencia y referencia en la atención de este grupo de edad y de la cercanía que logren con los espacios familiares, comunitarios y sociales.

Lo anterior, debe ejecutarse de forma articulada entre todos los niveles de gobierno, sectores público, privado y social, mediante políticas de largo plazo que trasciendan lo sexenal, interconectadas bajo rutas de comunicación y coordinación que permitan el trabajo colaborativo que trascienda la voluntad política.

Bajo esta perspectiva y considerando los cambios políticos y administrativos del presente año, la participación de los trabajadores sociales en la formulación de propuestas de largo plazo, para fortalecer las políticas públicas dirigidas a niñas, niños y adolescentes en particular al SIPINNA, sea activa, para ello se necesita de la generación de espacios de discusión a nivel académico, social, privado y público que se sumen a las modificaciones que se vislumbran para los próximos años y que requieren romper con la práctica de generar programas que se conjunten sólo por su temporalidad de ejecución y no por su integralidad que es el fin común.

Ejercicio de derechos por parte de niñas, niños y adolescentes

La existencia de ideas sobre la falta de capacidad de niñas, niños y adolescentes para comprender y entender sus derechos genera que los adultos sean concebidos como tutores de las decisiones sobre lo aplicable y necesario para las personas menores de edad, en este sentido es fundamental trabajar en la promoción de los Derechos Humanos en los espacios naturales de socialización (la familia, la escuela, los centros sociales y comunitarios).

La propuesta es:

- Reforzar la difusión de derechos en los espacios de socialización de niñas, niños y adolescentes, para ello, es imprescindible conformar una estrategia que permita la construcción de equipos especializados en la materia en los niveles federal, estatal, municipal y/o en las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, lo que permita llegar a todos los rincones del país y así generar procesos de participación infantil que promuevan la escucha, la emisión de ideas sobre las necesidades sentidas y la generación de propuestas.
- Asegurar que niñas, niños y adolescentes estén informados de sus derechos, no sólo de forma enunciativa sino en los hechos, requieren tener conocimiento de las instituciones que los garantizan, saber que el ejercicio de sus derechos es una responsabilidad de ellas y ellos, situación que sea acorde a su autonomía progresiva y a la apropiación de su ser sujeto de derecho.
- Promover que niñas, niños y adolescentes estén informados de la existencia del Sistema Nacional, es indispensable generar acciones que permitan de forma amigable, y dependiendo de su momento en el ciclo de vida, apropiarse de la idea de que el Estado Mexicano les protege de forma integral.

Participación del trabajador social

Es necesario incluir a este gran esquema de protección integral la generación de investigaciones que coadyuven en su fortalecimiento y vivencia real en la vida cotidiana de niñas, niños y adolescentes, en ese sentido, la Escuela Nacional de Trabajo Social de la Universidad Nacional Autónoma de México tiene una deuda con este sector social, la creación del Centro de Investigación que sume la visión de las y los trabajadores sociales, que encaminan su tarea diaria a coadyuvar en el empoderamiento de las personas menores de 18 años, el objetivo de dicho Centro es convertirse en un referente académico de alto nivel que sea considerado en los diversos espacios de discusión (política, social, jurídica y administrativa) y de toma de decisiones.

En este sentido, la creación del Centro de Investigación requiere vincularse con los diferentes espacios de estudios ya creados y que operan en la actualidad el Programa Infancia de la Universidad Autónoma Metropolitana y la línea de investigación institucional Promoción y Protección de los Derechos de la Infancia del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, ambos con sus características particulares, buscan contribuir en los diagnósticos y toma de decisiones de alto nivel a través de la construcción de metodologías de planeación, gestión y evaluación de Políticas Públicas a favor de la atención, defensa, garantía y protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

De esta forma, el Centro de Investigación en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes desde la perspectiva de Trabajo Social es un deber que no puede postergarse más y que requiere de la suma de todas las ideas y esfuerzos generados hasta el momento.

Finalmente, la formación en el campo de estudio de los derechos de niñas, niños y adolescentes necesita de la formulación de un mapa curricular que permita el abordaje de la construcción social sobre este sector, la especialización teórica y metodológica en el diseño de modelos de intervención con niñas, niños y adolescentes que incidan en las Políticas Públicas a su favor, así la oportunidad que se presenta es la posibilidad de incorporar dicha propuesta en el Programa Único de Especialización en Trabajo Social que forma parte del posgrado de la Escuela Nacional de Trabajo Social.

Fuentes consultadas

- Alfageme, E. (30 de abril de 2003). *Servicio Nacional de Menores*. Recuperado el 6 de julio de 2017, De la Participación al Protagonismo Infantil. Propuestas para la acción: <http://www.sename.cl/wsename/otros/de-la-participacion-al-protagonismo-nov-2003.pdf>
- Alianza por los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en México. (Alianza por los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en México de Junio de 2014). *Garantía de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Miradas al Estado Mexicano*. Recuperado el 2016 de Marzo, de Universidad Autónoma de México: Aún prevalece una visión fragmentaria y predominantemente asistencial. Domina la visión
- Ariés. (1987). *El niño y la vida familiar bajo el antiguo régimen* . Madrid: Taurus.
- Asamblea de las Naciones Unidas. (2017). *Objetivos de Desarrollo Sostenible, 17 objetivos para transformar nuestro mundo*. (Asamblea de Naciones Unidas) Recuperado el 5 de diciembre de 2017, de <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/la-agenda-de-desarrollo-sostenible/>
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (29 de noviembre 1989). *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores, "Reglas de Beijing"*. Recuperado el 2 de mayo de 2016, de Orden Jurídico : <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/OTROS%2018.pdf>
- Bárcena, A. (2017). *Presentación del Sistema de Información Estadística de Niñez y Adolescencia - SIENA*. En C. E. Caribe (Ed.). (pág. 3). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado el 6 de julio de 2017, de <http://www.cepal.org/es/discursos/presentacion-sistema-informacion-estadistica-ninez-adolescencia-siena>
- Beloff, M. (2011). *La protección de los niños y las políticas de la diferencia*. Lecciones y Ensayos, 405-420.

- Beloff, M. (2009). *Los derechos del niño en el Sistema Interamericano*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Beloff, M. (agosto de 2007). *Justicia y Derechos del Niño*. Obtenido de UNICEF-Argentina: https://www.unicef.org/argentina/spanish/Justcia_y_derechos_9.pdf
- Belof, M. (1999). *Modelo de Protección Integral de los Derechos del Niño y de la Situación Irregular: Un Modelo para Armar y Otro para Desarmar*. En F. d. Infancia, Justicia y Derecho del Niño. Obtenido de https://www.unicef.org/argentina/spanish/ar_insumos_PEJusticiayderechos1.pdf
- Beloff, M. (1997). *Protección Integral de Derechos del Niño vs Derechos en Situación Irregular*. Obtenido de Instituto de Investigaciones Jurídicas: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2467/7.pdf>
- Beristáin, L. S., & Campos, K. I. (2006). *Protocolo teórico.metodológico para la verificación del grado de protección legislativa de los derechos de la infancia en México*. México : UAM.
- Beristáin, L. S. (2005). *La niñez y la protección del derecho a la legalidad en México*. En Y. C. Caraveo, & N. d. Lugo, *Derechos de la Infancia en riesgo*. México.
- Bojórquez, N. (2005). *Ciudadanía*. En Y. Corona, & N. d. Río, *Derechos de la infancia. Infancia en riesgo*. México.
- Bojórquez, N. (2010). *Enfoque de derechos. Paradigmas de la situación irregular y la protección integral*. México: UAM- Xochimilco.
- Cajiao, F. (7-8 de Diciembre de 1998). *Niños y Jóvenes como ciudadanos de pleno derecho*. Recuperado el 4 de mayo de 2015, de La participación de niños y adolescentes en el contexto de la Convención sobre los derechos del niño: visiones y perspectivas : <https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/bogota.pdf>
- Cardeña, E. (2001). La Política Pública sobre niñez y adolescencia. Gestión y escenarios políticos próximos. *Investigaciones Sociales* (8), 195-216.
- Cardozo, M. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos*. México, D.F.: Porrua.
- Casas. (1998). *Infancia, perspectivas psicosociales*. Barcelona: Paidós.

- Casas. (1992). *Las representaciones sociales de las necesidades de los niños y niñas y su calidad de vida*. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Cely, D. d. (2015). *Análisis de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho*. Recuperado el 9 de noviembre de 2017, de file:///C:/Users/Despacho%20Sala%20Juntas/Desktop/SD/ROSY%20TESIS/TESIS%20M%C3%81GICA/NI%C3%91EZ%20Y%20CIUDADANIA/NI%C3%91AS,%20NI%C3%91OS%20Y%20ADOLESCENTES.pdf
- Chac, M. C. (1996). Introducción a las Políticas Públicas. En M. C. Chac, *Participación Ciudadana y Políticas Públicas en el Municipio*. México, Distrito Federal: Movimiento Ciudadano por la Democracia.
- Cillero, M. (2006). *El interés Superior del Niño en el Marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño*. (I. N. Instituto Interamericano del Niño, Ed.) Obtenido de Red-DESC: http://www.iin.oea.org/Cursos_a_distancia/el_interes_superior.pdf
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. (2012). *Herramientas de consulta para la incidencia en Políticas Públicas y legislación*. México: CDHDF.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (noviembre de 2014). Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe. Recuperado el 15 de noviembre de 2017, de Repositorio CEPAL: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37223/S1420739_es.pdf?sequence=1
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2006). *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*. Montevideo: CEPAL. Obtenido de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2806/S2006002_es.pdf?sequence=1
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2010). *La hora de la igualdad. La brechas por cerrar, caminos abrir*. Santiago: Naciones Unidas. Obtenido de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13309/S2010986_es.pdf
- Comité de los Derechos del Niño. (8 de junio de 2015). *Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto consolidados de México*. Obtenido de Fondo

de Naciones Unidas para la Infancia :
https://www.unicef.org/mexico/spanish/CRC_C_MEX_CO_4-5.pdf

Comité de los Derechos del Niño. (8 de junio de 2006). *Observaciones finales emitidas por el Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas respecto al III informe de México sobre Niñez*. Obtenido de Convención sobre los Derechos del Niño:
https://www.unicef.org/mexico/spanish/mx_resources_informe_crc_mexico.pdf

Comité de los Derechos del Niño. (2003). *Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.

Comité de los Derechos del Niño. (7 de diciembre de 1999). *Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño: México. 10/11/99*. Obtenido de Catedra Unesco:
http://catedraunescodh.unam.mx/catedra/mujeres/menu_superior/Doc_basicos/5_biblioteca_virtual/9_informes/MecInt/2.pdf

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. (Abril de 2010). *Documento informativo sobre la discriminación infantil*. Recuperado el 15 de mayo de 2010. Obtenido de
<http://www.conapred.org.mx/depositobv/DocumentoInformativoInfancia.pdf>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2015). *Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2014*. Recuperado el 27 de junio de 2017, de Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF):
https://www.unicef.org/mexico/spanish/MX_Pobreza_derechos.pdf

Consejo Nacional de Población (CONAPO). (2017). *La Situación Demográfica de México 2016*. México: Consejo Nacional de Población. Obtenido de
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/253187/SDM2016_web.pdf

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. (Abril de 2010). *Documento informativo sobre la discriminación infantil*. Recuperado el 15 de Mayo de 2010, de
<http://www.conapred.org.mx/depositobv/DocumentoInformativoInfancia.pdf>

Convención sobre los Derechos del Niño. (1989). Fondo de Naciones Unidas para la Infancia. (UNICEF) Recuperado el 5 de enero de 2010, de
https://www.unicef.org/spanish/crc/index_30196.html

- Danieli, M. E. (2012). *Sistemas de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes*. Obtenido de Programa de Educación a Distancia de la Universidad Nacional de Córdoba: https://issuu.com/mapizzi/docs/sistemas_de_proteccion_integral_de_los_derechos_de
- Diario Oficial de la Federación. (2011). *Reformas a los artículos 4to y adición a la fracción XXIX-P al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Distrito Federal: DOF. Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_198_12oct11.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (29 de enero de 2016). Diario Oficial de la Federación. Obtenido de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>
- Evangelista, E. (2017). *Política Social. Conceptos, categorías, métodos y contextos*. México: independiente.
- Evangelista, E. (2014). Trabajo Social contemporáneo: aproximaciones y protecciones. Obtenido de Revistas Unam: www.revistas.unam.mx/index.php/ents/article/download/20206/19196
- Fondo de las Naciones Unidas para la infancia. (2017). *UNICEF-México*. Recuperado el 3 de junio, de UNICEF-México: https://www.unicef.org/mexico/spanish/UNICEFMX_15_low.pdf
- Fondo de las Naciones Unidas para la infancia. (16 de agosto de 2016). *UNICEF-México*. Recuperado el 4 de junio de 2017, de UNICEF-México: https://www.unicef.org/mexico/spanish/noticias_34112.html
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia-México. (2016). *Informe Anual 2015*. Recuperado el 4 de junio de 2017, de https://www.unicef.org/mexico/spanish/UNICEFMX_15_low.pdf
- Fondo de las Naciones Unidas para la infancia. (2014). La agenda de la infancia y la adolescencia 2014-2018. UNICEF. Obtenido de <http://10xinfancia-mx.aularedim.net/wp-content/uploads/2016/01/10xinfancia.pdf>

- Fondo de las Naciones Unidas para la infancia. (2014). *Legislación para la creación de un Sistema Integral de Garantía de los Derechos de Niños*. Obtenido de Senado de la República Mexicana: http://www.senado.gob.mx/comisiones/educacion/docs/analisis_iniciativa/Audencias_UNICEF.pdf
- Fondo de las Naciones Unidas para la infancia. (2014). *UNICEF-Uruguay*. Obtenido de UNICEF-Uruguay: http://www.unicef.org/uruguay/spanish/overview_8887.htm
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia . (20 de noviembre de 2014). *Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño* . Obtenido de Unicef-México: <https://www.unicef.org/ecuador/UNICEF-ObservacionesGeneralesDelComiteDeLosDerechosDelNino-WEB.pdf>
- Fondo de las Naciones Unidas para la infancia. (2009). *Informe anual*. México: UNICEF México.
- Fondo de las Naciones Unidas para la infancia. (2009). *Progreso para la infancia*. Nueva York: UNICEF.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2009). Informe anual 2009, Unicef México. Obtenido de https://www.unicef.org/mexico/spanish/informeUNICEF2009_finalespanol_corregido.pdf
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2006). *Hojas informativas sobre la protección de la infancia*. Nueva York: UNICEF.
- Freitas, M. G.-d. (noviembre de 2004). *Los adolescentes como agentes de cambio social: Algunas Reflexiones Para los Psicólogos Sociales Comunitarios*. Recuperado el 11 de mayo de 2017, de Scielo: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-22282004000200010
- Fuentes, M. L. (25 de agosto de 2015). *Conocimientos, ideas y representaciones acerca de niños, adolescentes y jóvenes. ¿Cambio o continuidad?* Obtenido de Encuesta de Niñas, Niños y Adolescentes : <http://www.losmexicanos.unam.mx/ninosadolescentesyjovenes/libro/html5forpc.html?page=0&bbv=0&pcode=>

- Fuentes, M. L. (1999). *La Asistencia Social en México. Historia y Perspectiva* . Distrito Federal : Pideia .
- Gaitán, A. (1998). *En la participación de niños y adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del niño: Visiones y perspectivas*. Bogotá: Actas del Seminario Bogotá.
- Gaitan, L. (2006). *El bienestar social de la infancia y los derechos de la infancia. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología*. UCM , pág.18.
- Gallardo, G. R. (2002). Prólogo. En M. L. Fuentes., *La asistencia social en México.Historia y Perpectivas*. México: Paidea.
- García, E. (1998). *Infancia, Ley y Democracia en América Latina*. Buenos Aires : Ediciones Depalma, Santa Fe de Bogotá.
- García, J. M. (Octubre de 2014). *Con una ley de altura gana la niñez, gana México, ganamos todas y todos*. La Silla Rota, pág. 1. Obtenido de <https://lasillarota.com/opinion/columnas/con-una-ley-de-altura-gana-la-ninez-gana-mexico-ganamos-todas-y-todos/62447>
- Gaytán. (2006). *Sociología de la infancia* . Madrid: Síntesis.
- Geremia, V. (2009). Índice de medición de calidad de leyes en el marco normativo de los derechos de la infancia. México : REDIM.
- Gobierno de la República. (16 de agosto de 2017). *Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2016-2018*. Recuperado el 2017 de agosto de 18, de Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: <file:///C:/Users/Despacho%20Sala%20Juntas/Desktop/SD/ROSY%20TESIS/TEISIS%20M%C3%81GICA/POLITICA%20P%C3%9ABLICA/PRONAPINNA.pdf>
- Gobierno de la República. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Recuperado el 19 de agosto de 2017, de <http://pnd.gob.mx/>
- Gobierno Federal. (2010). *Cuarto informe de gobierno* . México : Presidencia de la República .
- Gobierno Federal. (2002). Programa de Acción 2002-2010. Un México apropiado para la infancia. México: Presidencia de la Repúblca Mexicana, pág. 227.

- González, M. (2012). *Derechos y bienestar de niñas y niños*. Obtenido de Instituto de Investigaciones Jurídicas:
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2975/12.pdf>
- Griesbach, M. (2014). La obligación reforzada del Estado Frente a la Infancia. Obtenido de http://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/DFensor_12_2014.pdf
- Gutiérrez, A. (1997). Conceptos y temas mayores. En A. Gutiérrez, *Pierre Bourdieu, las prácticas sociales*. Córdoba: Universitaria.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (Octubre de 2016). *Violencia contra niñas, niños y adolescentes: consideraciones conceptuales, metodológicas y consideraciones conceptuales, metodológicas*. Obtenido de http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825088927.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (30 de abril de 2016). *Estadísticas a Próposito del Día del Niño (30 de abril)*. Recuperado el 17 de junio de 2017, de Datos Nacionales:
http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/ni%C3%B1o2016_0.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (30 de abril de 2016). *Sala de prensa-Datos Nacionales*. Recuperado el 17 de junio de 2017, de http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/ni%C3%B1o2016_0.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (Agosto de 2015). *Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia (ECOPRED) 2014*. Recuperado el 7 de julio de 2017, de Instituto Nacional de Estadística y Geografía:
http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/promo/ecopred14_presentacion_ejecutiva.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (8 de diciembre de 2015). *Resultados Definitivos de la Encuesta Intercensal 2015*. (INEGI, Ed.) Recuperado el 5 de junio de 2017, de Boletín de Prensa :
http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015_12_3.pdf

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (25 de agosto de 2010). *Distribución porcentual de la población de 14 años y más según condición de actividad y ocupación, nacional*. Recuperado el 2 de Septiembre de 2010, de INEGI: <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/bdiecoy.exe/618?s=est&c=12898>
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. (20 de agosto de 2012). Marco Jurídico de Protección a los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. *Bibliojurídicas*. Obtenido de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3193/7.pdf>
- Instituto Interamericano del Niño. (Agosto de 2002). *Programa de Promoción Integral de los Derechos del Niño*. Recuperado el 2 de junio de 2017, de La Planificación de Infancia en América Latina. Hacia un Sistema de Protección Integral y una Perspectiva de Derechos: http://www.iin.oea.org/Cursos_a_distancia/Lectura%20UT3.pdf
- Instituto Nacional de Salud Pública. (2003). *Encuesta nacional sobre violencia contra las mujeres*. México: Secretaría de Salud.
- Instituto Nacional de Salud Pública. (2012). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición*. Obtenido de <http://ensanut.insp.mx/informes.php#.WcvwIGiCyUk>
- Kamerman, S. (10 de octubre de 2006). *Protección social para los niños y sus familias: una visión global*. Obtenido de Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF): https://www.unicef.org/french/files/Social_Protection_for_Children_and_their_Families_-_A_Global_Overview.pdf
- Lahera, E. (2006). Encuentros y desencuentros entre política y Políticas Públicas. En R. F. Lanzaro, *Poítica y Políticas Públicas*. Buenos Aires : Niño y Dávila .
- Ley General de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. (4 de diciembre de 2014). Diario Oficial de la Federación. Obtenido de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/212001/LGDNNA_041214.pdf
- Ley de Planeación. (5 de enero de 1983). Diario Oficial de la Federación. Obtenido de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4791123&fecha=05/01/1983
- Llobet, V. (2006). *Las políticas sociales para la infancia vulnerable. Algunas reflexiones sobre la psicología*. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, pág. 20.

- Marie, J. B. (2005). *Sistemas Nacionales de Protección de los Derechos Humanos*. Obtenido de Instituto Interamericano del Niño: [http://iin.oea.org/Cursos_a_distancia/Sistemas Naciones %20de Proteccion Je an%20Marie Bernard.pdf](http://iin.oea.org/Cursos_a_distancia/Sistemas_Naciones_%20de_Proteccion_Je_an%20Marie_Bernard.pdf)
- MiMorelia.com. (14 de julio de 2017). *Urge protección de niñez y adolescencia migrantes: CNDH*. Quadratin . Obtenido de <http://www.mimorelia.com/urge-proteccion-de-ninez-y-adolescencia-migrantes-cndh/>
- Morlachetti, A. (enero de 2013). *Sistemas nacionales de protección integral de la infancia. Fundamentos jurídicos y estados de aplicación en América Latina y el Caribe*. Obtenido de CEPAL: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4040/1/S2012958_es.pdf
- Naciones Unidas. (2017). *¿Qué son los Derechos Humanos?* Recuperado el 10 de junio de 2017, de Naciones Unidas Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx>
- O'Donnell, D. (30 de Septiembre de 2004). *La Doctrina de la Protección Integral y las Normas Jurídicas Vigentes en Relación a la Familia* . Recuperado el 23 de Junio de 2010, de XIX Congreso Panamericano del Niño: http://www.iincpn.oas.org/Ponencia_Conferencistas/Ponencia_%20Daniel_ODonnell.htm
- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos . (2003). *Naciones Unidas Derechos Humanos*. Obtenido de http://www.ohchr.org/Documents/Publications/NgoHandbook/ngohandbook1_sp.pdf
- Organización de Estados Iberoamericanos. (2015). *Prácticas participativas en educación secundaria*. Recuperado el 16 de octubre de 2017, de Experiencias en Derechos Humanos, participación, inclusión y memoria reciente: https://oei.org.uy/historico/practicas_secundaria.php
- Ortegón, E. (julio de 2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos*. Obtenido de Naciones Unidas, CEPAL: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/S057518_es.pdf

- Pilotti, F. (marzo de 2001). *Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño*. El contexto del texto . Recuperado el 2 de mayo de 2016, de División del Desarrollo Social : http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5998/S01040321_es.pdf;jsessionid=F14C9B421B2EB7331EF60291DD07EA3E?sequence=1
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2004). *La democracia en América Latina*. Buenos Aires: Alfaguara.
- Poder Ejecutivo Federal. (31 de mayo de 1989). *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_1989-1994_31may89.pdf
- Presidencia de la República . (31 de mayo de 1983). *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*. Obtenido de Diario Oficial de la Federación : http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4805999&fecha=31/05/1983
- Ramos, J. (1997). *Un balance de las reformas estructurales neoliberales en América Latina*. *Revista de la Cepal número 62*, 15-39.
- Red por los Derechos de la Infancia. (27 de julio de 2016). #SIPINNA/Observaciones del CRC y su importancia en el Sistema de Protección Integral de Infancia. *Observaciones del Comité de los Derechos del Niño (ONU) al Estado Mexicano y su importancia en la implementación del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes #SIPINNA*. México. Obtenido de https://www.youtube.com/watch?v=0Jyvt4u_SIM&t=2587s
- Red por los Derechos de la Infancia. (2010). *Planes y programas para la infancia en México*. *Boletín electrónico*. Obtenido de http://www.derechosinfancia.org.mx/Politica/pp_planes_1.htm
- Red por los Derechos de la Infancia en México. (2014). *Acta presentada en Proceso de análisis y discusión de la iniciativa preferente con proyecto de decreto que expide la Ley General para la Protección De Niñas, Niños y Adolescentes y reforma diversas disposiciones de la Ley General de Prestación de Servicio*, (pág. 2). Obtenido de http://www.senado.gob.mx/comisiones/educacion/docs/analisis_iniciativa/Audencias_Carta_REDIM.pdf

- Red por los Derechos de la Infancia en México. (2014). *Presentó informe ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Ginebra, Suiza*. Boletín, 1.
- Reglamento de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. (02 de diciembre de 2015). Diario Oficial de la Federación. Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGDNNA.pdf
- Rodríguez, S. (2017). Estadísticas independientes, necesarias para Políticas Públicas: CEPAL. Milenio.com. Obtenido de http://www.milenio.com/negocios/estadistica-cepal-politicas_publicas-conferencia_estadistica_america-alicia_barcelona_0_1066693674.html
- Rodríguez, I. (2005). *Para una sociología de la infancia*. Huelva. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Roger, C. (agosto de 2013). *El enfoque de Protección Integral de los Derechos de la Primera Infancia en América Latina*. Recuperado el 2 de mayo de 2016, de http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/sipi_publicacion/sipi_cuaderno_integralidad_20132708.pdf
- Ruiz, C. (1996). Manual para la elaboración de Políticas Públicas. Obtenido de <http://www.medigraphic.com/pdfs/infodir/ifd-2013/ifd1316n.pdf>
- Secretaría de Gobernación. (3 de marzo de 2016). *Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes*. Obtenido de Diario Oficial de la Federación : http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5428443&fecha=03/03/2016
- Secretaría de Gobernación. (2015). *SEGOB e INEGI presentan la Encuesta de Cohesión Social para la Prevección de la Violencia y la Delincuencia 2014*. Boletín de Prensa número 330/15, 1(1). Obtenido de http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015_08_9.pdf
- Seda, E. (noviembre de 2010). *El nuevo paradigma de la niña y el niño en América Latina. En R. Á. María, Derechos y garantías de la niñez y adolescencia: Hacia la Consolidación de la doctrina de la Protección Integral*. Fondo de Naciones Unidas para la Infancia. Obtenido de UNICEF-Argentina: <https://www.unicef.org/ecuador/Derechos-garantias-ninez.pdf>

- Senado de la República. (2015). Ley General de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Obtenido de <http://www.leyderechosinfancia.mx/>
- Senado de la República. (25 de marzo de 2015). *Primer Encuentro de Congresos de las Entidades Federativas sobre la armonización con la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*. Obtenido de http://www.senado.gob.mx/hoy/encuentro_congresos_ninos/
- Senado de la República. (9 de septiembre de 2014). *Instalación de las Comisiones Dictaminadoras de la Iniciativa que expide la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*. Obtenido de <http://www.senado.gob.mx/com>
- Senado de la República, Legislatura LXII. (2014). *Dictamen que presentan las Comisiones Unidas de Derechos de la Niñez y de la Adolescencia, de Atención a Grupos Vulnerables, para la Igualdad de Género, Educación, de Derechos Humanos*. Distrito Federal: Senado de la República, Legislatura LXII.
- Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes. (22 de diciembre de 2017). *Tercera Sesión Ordinaria del SIPINNA: el Presidente EPN presentará una iniciativa de Ley de Adopciones*. (Comunicado) Recuperado el 26 de diciembre de 2017, de gob.mx: <https://www.gob.mx/sipinna/es/prensa/tercera-sesion-ordinaria-del-sipinna-el-presidente-epn-presentara-una-iniciativa-de-ley-de-adopciones?idiom=es>
- Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes. (1 de junio de 2017). *5 claves para entender qué es el Interés Superior de la Niñez*. Obtenido de Temas de interés: <https://www.infosipinna.org/contenido-interes/normativas/5-claves-para-entender-que-es-el-interessuperior-de-la-ninez-49/>
- Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes . (2017). *Objetivos Nacionales de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes* . Obtenido de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/170210/Anexo_nico_25_al_25_-_SSO_SIPINNA.pdf
- Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes. (19 de diciembre de 2016). *2016: año decisivo en la garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes en México*. Obtenido de

<https://www.infosipinna.org/contenido-interes/normativas/2016-ano-decisivo-en-la-garantia-de-los-derechos-de-ninas-ninos-y-adolescentes-en-mexico-32/>

Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes. (2 de diciembre de 2015). *Acta Relativa a la Primera Sesión Ordinaria y de Instalación del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes*. Obtenido de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/141416/Acta-24-02-16-Sin_firmas.pdf

Suprema Corte de Justicia. Buenos Aires. (2011). *Temas claves en materia de Protección y Promoción de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en la Provincia de Buenos Aires*. Recuperado el 2 de mayo de 2016, de Fondo de Naciones Unidas para la Infancia: <https://www.unicef.org/argentina/spanish/TemasClaves.pdf>

Taber, B. (junio de 2005). *Familia, adolescentes y jóvenes*. Obtenido de UNICEF-Argentina: https://www.unicef.org/argentina/spanish/Proponer_y_Dialogar2.pdf

Teso, A. d. (2011). *El derecho de los menores a recibir protección: el papel de la familia y de las administraciones públicas. La actuación de las administraciones públicas en situaciones de riesgo, dificultad social y desamparo de los menores*. Recuperado el 5 de agosto de 2017, de Afduum: <https://www.uam.es/otros/afduam/pdf/15/Angeles%20de%20Palma.pdf>

Universidad Autónoma de México . (2017). *Promoción y Protección de los Derechos de la Infancia*. Obtenido de Presentación y Misión: <http://www.uam.mx/cdi/mision.html>

Vázquez, L. D. (2012). *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, apuntes para su aplicación práctica*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 135-165.

Weissmann, P. (2005). *Revista Iberoamericana de Educación*. Obtenido de Revista Iberoamericana de Educación: <http://www.rieoei.org/deloslectores/898Weissmann.PDF>

Winchester, L. (3 de mayo de 2011). *Políticas Públicas: formulación y evaluación*. Recuperado el 14 de noviembre de 2017, de Planificación Estratégica y Políticas Públicas .

Zedillo, E. (30 de octubre de 1995). *El Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León encabezó la ceremonia en la que le fue presentado el Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia 1995-2000 (PNAFI), que tuvo lugar en el salón Adolfo López Mateos, de la residencia oficial de Los Pinos*. Obtenido de <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/oct95/30oct95.html>

