





6 Áreas de oportunidad y recomendaciones

A partir de la Convención sobre los Derechos del Niño y la instalación de su Comité, la comunidad internacional ha emprendido diversos esfuerzos de carácter político y legislativo en favor de los derechos de las NNA, sin embargo, como apuntó en 2006 el *Informe Mundial sobre la Violencia contra los Niños y Niñas*, la realidad que viven las NNA dista mucho de alcanzar los estándares normativos establecidos en la Convención y otros instrumentos de derechos humanos, especialmente con respecto a los índices de violencia. Ante este panorama, el Informe Mundial planteó, entre otras recomendaciones, fortalecer los compromisos y medidas en los ámbitos internacional, nacional y local, así como invertir mayores recursos en investigación y recolección de datos para diseñar políticas públicas más efectivas.

Nueve años después de la publicación del Informe Mundial, la defensa de los derechos de las NNA se ha posicionado como uno de los temas centrales de las agendas políticas. Esto ha alcanzado tal magnitud que representantes de diversos países acordaron incluir la protección de NNA como uno de los ejes transversales en la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030. Así, diversos objetivos y metas plantean erradicar completamente cualquier forma de violencia y prácticas nocivas contra NNA.

Comparado con el avance en los ámbitos político y legislativo, las iniciativas destinadas a generar estadísticas sobre

el problema han sido insuficientes y dispersas. Múltiples instituciones, uso de definiciones incompatibles, fragmentación del conocimiento, falta de capacitación de servidores públicos, escasos recursos para sistematizar la información y un gran número de variaciones de violencia sin reportar son algunos de los factores que entorpecen la producción de datos de calidad, comparables y oportunos.

Frente a estos retos, México se encuentra en una posición privilegiada porque posee una Ley General que salvaguarda los derechos de las NNA, cuenta con un Sistema Nacional de Protección Integral mediante el cual se deben articular y alinear las diversas dependencias y políticas relevantes en la materia y dispone de un instituto constitucionalmente autónomo (INEGI) encargado de coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG). Conjuntamente, estos elementos crean condiciones suficientemente favorables para subsanar las deficiencias de la información estadística.

Como parte de los esfuerzos encaminados a fortalecer y ampliar la disponibilidad de datos, este documento presentó una revisión jurídica, conceptual, metodológica y empírica sobre la violencia contra NNA. A partir de esta exploración se encontraron numerosas coincidencias entre los aspectos teóricos y los hallazgos empíricos, pero también se advierten diversas áreas de oportunidad que merecen ser

recapituladas. Así, los siguientes párrafos apuntan cuáles son los principales vacíos y áreas de oportunidad sobre la información de cada entorno.

En términos generales, los datos sobre violencia contra NNA en México presentan siete deficiencias que repercuten en todos los entornos:

- a) Con excepción de las mujeres de entre 15 y 17 años, los datos o estimaciones que dan cuenta del número y/o porcentaje de personas que son víctimas de diversos tipos de violencia entre los 0 y 17 años son prácticamente inexistentes, sobre todo en las encuestas.
- b) La cobertura geográfica de las estadísticas se reduce a ilustrar lo que pasa a nivel nacional, ignorando las diferencias presentes entre los ámbitos urbano y rural o entre los estados, áreas metropolitanas, municipios o localidades.
- c) No existe información representativa para NNA en condiciones de vulnerabilidad, esto es, en situación de abandono, marginación, con discapacidad, migrantes o desplazados de manera forzada, así como indígenas o afrodescendientes.
- d) La compatibilidad entre definiciones y tipos de violencia es incierta debido a que no se cuenta con descripciones ni especificaciones de los datos, sus características, procesos de integración, entre otros (metadatos). Este problema es predominante entre los registros administrativos. Como resultado, no es posible identificar si la violencia física, denunciada ante las Procuradurías de Protección es equiparable a la violencia física atendida en las unidades médicas del sector salud.
- e) Actualmente no es factible establecer comparaciones válidas entre diversos registros administrativos, ya sea porque no cuentan con unidades de medición uniformes (víctimas, actos o expedientes) o porque no se puede discernir si un mismo caso está siendo doblemente contabilizado entre instituciones (Procuradurías de Protección, ministerio público y sector salud, por ejemplo).
- f) Difícilmente existen datos relacionados con la condición de denuncia o notificación de la violencia, si hubo o no daños a la salud o de otro tipo, y tampoco existe información sobre el tipo de ayuda y seguimiento que se les dio a los casos de violencia reportados.

- g) Debido a la falta de trazabilidad de la información, no es posible conocer cuántos NNA son sujetos a distintos tipos de violencia en múltiples entornos.

Con respecto a las áreas de oportunidad por entorno, vale la pena subrayar las siguientes:

Violencia en el hogar

En este entorno se requiere mejorar los datos sobre las pautas de crianza, así como las causas, dinámicas y situaciones de conflicto entre miembros del hogar, por ello es esencial identificar qué conjunto de elementos (creencias, presiones o condiciones) elevan la propensión de prácticas violentas al interior de los hogares.

Las encuestas referentes a dicho entorno deben prestar particular atención a las formas de violencia más comunes: disciplinas violentas, descuidos y tratos negligentes. En este sentido, se identifican las siguientes áreas de oportunidad por encuesta:

- Un nuevo levantamiento de la ENIM podría adicionar otras formas de violencia, descuidos o tratos negligentes, atendiendo las formas que son más habituales para cada grupo etario de la infancia.¹⁴³ Este levantamiento podría ampliar la cobertura de población hasta los 17 años, misma que actualmente está acotada hasta los 14 años.
- La ENDIREH (específicamente en la sección que trata sobre la familia de origen) y la ECOPRED podrían armonizarse en función de instrumentos internacionalmente estandarizados como la Escala de Tácticas de Conflicto para Padres e Hijos (CTSPC). Asimismo, la ENDIREH debería ajustar las opciones de respuesta de la sección sobre violencia de pareja para que pueda estimarse, conforme a los ODS, la prevalencia de mujeres agredidas por su pareja (o la última) durante los últimos 12 meses.
- La ECOPRED y la ENSANUT deberían revisarse a la luz de otras encuestas de alcance internacional: ICAST, JVQ, CTSPC, entre otras.¹⁴⁴

Por el lado de los registros administrativos, los datos sobre lesiones y defunciones por homicidio requieren mayor exhaustividad en torno a las variables sobre parentesco con

¹⁴³ Rees, G., *Adolescent Neglect Research, Policy and Practice*, Jessica Kingsley, London, 2011, p. 22.
¹⁴⁴ Para una revisión más exhaustiva sobre este punto, véase la sección 3.1.2 "Encuestas".

el presunto agresor. Esto implica hacer un listado detallado que incluya, además de padre, madre y otros tutores, hermanos, hermanas, primos, primas, abuelos, abuelas y demás parientes. La segunda mejora, específicamente para lesiones, tiene que ver con adicionar datos referentes a la hora en que ocurrió la agresión y horario en que se prestó la atención médica. Finalmente, es impostergable mejorar la cobertura, calidad y desglose de los registros del SNDIF y de las Procuradurías de Protección, siguiendo el formato de las bases de datos de los registros de salud y las clasificaciones estadísticas que se elaboren en la materia.

Violencia en la escuela

Hoy se desconocen al menos tres aspectos cruciales de la violencia en los centros educativos. El primero de ellos tiene que ver con la magnitud y tipos de violencia que acontecen en las escuelas desde el nivel preescolar, es decir, la población de estudiantes de entre 3 y 11 años. En segundo lugar, falta información acerca del número de alumnos involucrados en actos de violencia y del seguimiento que las autoridades escolares les han brindado. En este punto es sumamente importante que las autoridades escolares logren identificar si la violencia que sufren NNA se acota únicamente al contexto escolar o si la violencia que sufren o promueven está asociada con otras expresiones de violencia, sea por cuestiones de maltrato o prácticas perjudiciales en el hogar, la comunidad o en el noviazgo. Por último, no se tienen estadísticas sobre los niveles de delincuencia y desorden social al interior y alrededor de las escuelas. Al respecto, sería deseable contar con estadísticas que dieran cuenta del número de peleas físicas entre estudiantes, robos, daños patrimoniales a estudiantes, maestros y escuelas, así como otros actos delictivos y de vandalismo contra el centro educativo como pinta de paredes, rompimiento de ventanas, incendios provocados e introducción de drogas, alcohol o armas.

En este ámbito es necesario visibilizar tipos de violencia adicionales al acoso. De esta manera, sería recomendable que los centros educativos comenzaran a construir un registro sobre los tipos de violencia que ocurren en la escuela (peleas entre estudiantes, robos, daños patrimoniales a los estudiantes, amenazas) y contra la escuela (actos de vandalismo, robos, daño a instalaciones, agresiones contra el personal). Asimismo, se sugiere que encuestas como la ENEIVEMS o la ECOPRED se extiendan hacia la población estudiante de educación básica, contemplen un listado más amplio de personas agresoras y se levanten de manera periódica.

Violencia en la comunidad

El diagnóstico sobre la violencia en este entorno es parcial porque está fundamentalmente basado en cifras derivadas de los registros administrativos, sobre todo judiciales. Por ello, no se conoce realmente la escala y complejidad de las formas de violencia que exceden al ámbito penal. Esencialmente, no existen datos que sirvan para identificar cuáles son los conflictos o situaciones que potencialmente amenazan el desarrollo de las NNA en sus colonias o barrios, por ejemplo: ruido, basura, disputas con vecinos, consumo o venta de droga, presencia de pandillas, discriminación, sensación de seguridad, entre otras más. Tampoco se sabe cuáles son las consecuencias derivadas de estos problemas. Además, fuera de las mujeres de entre 15 y 17 años, no hay información que permita contrastar simultáneamente qué tipos de violencia afectan en mayor medida a cada sexo o grupo poblacional.

En el caso de violencia sexual, es preciso incrementar el número y tipo de violencia sexual indagadas en el cuestionario de la ENVIPE. Igualmente, se requiere incluir una pregunta que mida las experiencias de victimización sexual anteriores a los 18 años. Otra opción consiste en aumentar la edad de la pregunta sobre experiencias de violencia sexual en la ENDIREH (de 15 a 18 años). Tanto para hombres como mujeres víctimas de violencia sexual, se requiere mayor investigación conceptual y metodológica que permita desentrañar las ventajas y desventajas de las técnicas y fraseos de preguntas a fin de evitar la revictimización, los estereotipos de género y demás sesgos en las respuestas.

Para medir las experiencias de victimización delictiva y sensación de seguridad, habría que ampliar el rango de edad de la población entrevistada tanto en la ENVIPE como en la ENSU. De esta manera se tendrían estimaciones comparables entre los incidentes delictivos de adultos y de NNA, así como de conflictos cotidianos. También, estos ajustes resarcirían la falta de datos relativa al indicador ODS sobre la sensación de seguridad en la zona de residencia.

En relación con los registros administrativos se debe avanzar en la cobertura, calidad y disseminación de datos no sólo de denuncias, sino también de las llamadas de emergencia (p. ej. Línea 911), del registro nacional de víctimas y de las presuntas infracciones registradas por la policía, particularmente aquellas asociadas con alteraciones al orden público. La segunda observación trata sobre la detección puntual de lugares y horarios de mayor riesgo.

Violencia en las instituciones

En comparación con el resto de los entornos, los datos de violencia en instituciones son los más escasos y fragmentados. Actualmente sólo se cuenta con datos sobre las condiciones físicas de los alojamientos de asistencia social, sin embargo, estas estadísticas son insuficientes para conocer cómo viven las y los NNA al interior de estos centros. Específicamente, la disponibilidad de datos en relación con la percepción de apoyo o experiencias de violencia al interior de guarderías, albergues, centros de asistencia social o tratamiento de adicciones es nula. Otro vacío de información se refiere a la identificación concreta de derechos vulnerados, según las características de las víctimas y en cuáles de estas violaciones se infligió violencia (directa o indirecta) contra las y los NNA afectados.

Completar esta información implica trabajar inicialmente en dos cuestiones. La primera de ellas es desarrollar aún más el catálogo de hechos violatorios de derechos humanos, fundamentalmente sobre las características que acompañan cada hecho. En este sentido, los datos de los Organismos de Protección de Derechos Humanos deben encaminarse hacia la identificación concreta de tipologías de derechos violentados y al tipo de violencia infligida directa o indirectamente contra NNA. Paralelamente es prioritario examinar, ya sea a través de la inclusión de módulos nuevos en el Censos de Alojamientos de Asistencia Social (CAAS) o mediante la elaboración de una encuesta o estudio cualitativo *ad hoc*, las situaciones de violencia vividas por NNA en centros de asistencia social (albergues, clínicas, centros de tratamiento de adicciones, etc.). Prioritariamente, estos estudios deberán dar cuenta de las quejas, satisfacción y condiciones en que viven NNA durante su internamiento. Para llevar esta tarea a cabo es vital contar con información actualizada y puntual sobre cada centro.

Violencia en el entorno digital

La evidencia disponible sugiere que uno de cada cuatro adolescentes de entre 12 y 17 años vivió alguna situación de *ciberacoso*. No obstante, las formas de violencia en las TIC están en constante evolución. Por este motivo, se tiene que compensar la falta de datos relacionados con la transformación y retoque indecente de fotos o videos de NNA; la circulación de contenidos agresivos, violentos, de incitación al odio, tendenciosos, racistas, pornográficos,

desagradables o engañosos; la utilización de técnicas para atraer a las NNA con fines sexuales (*internet grooming*) y el número de sitios o juegos potencialmente perjudiciales para el desarrollo psicológico.¹⁴⁵ También es importante que las estadísticas oficiales refieran el papel que juegan las TIC como facilitadoras en la comisión de delitos adicionales como el secuestro, la trata de personas, la explotación sexual, el robo de identidad y datos personales, entre otros.

Por su relevancia y progresivo daño, la medición de la violencia por estas vías debe ser periódica, ya sea mediante encuestas o registros administrativos. En caso de encuestas como el MOCIBA, futuros levantamientos deberán alinearse con los tipos de agresión descritos en la Observación General N° 13 y los que aparezcan más adelante. Asimismo, la recolección de estas formas de violencia debe emplear técnicas que ayuden a la memoria del informante a situarse en el periodo de referencia solicitado y a recordar cualquier tipo de violencia experimentado por estas vías. Idealmente, se debería contar con información para la población entre 6 y 11 años que permita comparar la escala de tipos de violencia por grupos de edad.

Es importante destacar que la probabilidad de denunciar violencia experimentada en estos medios es sumamente baja. Por esta razón, la disponibilidad de registros oficiales sobre este tipo de incidentes es prácticamente nula. A fin de visibilizar este problema y tener datos útiles para el diseño de estrategias de prevención y mitigación, es necesario conocer el tipo de contenidos, sitios y dinámicas más perjudiciales. Igualmente, es importante concientizar a las víctimas y usuarios de las TIC sobre los riesgos, los mecanismos de seguridad de la información, así como de los medios de apoyo ante estas formas de violencia; diseñar esquemas y plataformas de denuncia amigables para las NNA y cuidadores; y generar sinergias con la iniciativa privada (principalmente redes sociales) para recolectar y difundir información sobre estas formas de violencia, así como para prevenirlas. Entre los métodos de recolección de información se encuentran la creación de plataformas abiertas que concentren denuncias, notificaciones o alertas de violencia, técnicas de minería de datos, empleo de *big data*, análisis de redes sociales y textos vinculados (#MeToo, por ejemplo), así como colaboraciones abiertas en masa (*crowdsourcing*) que provean algoritmos para detectar perfiles o lenguajes violentos.

145 Comité de los Derechos del Niño, Observación general N° 13, Op. Cit. párrafo 31, incisos i), ii) y iii).

Tomando en cuenta las deficiencias y áreas de oportunidad de la información estadística, este estudio hace las siguientes recomendaciones:

• Generales

- Establecer desde el Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía (SNIEG), particularmente del Comité Técnico Especializado de Información sobre la Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, los lineamientos para generar estadísticas con perspectiva de derechos de NNA aplicables directamente a todas las dependencias de la Administración Pública Federal (APF) y a través de convenios de colaboración a las administraciones públicas estatales y municipales.
- Desglosar los datos, cuando la información lo permita, en función del sexo y grupos de edad (0 a 5, 6 a 11 y 12 a 17 años).
- Cuando sea posible incluir en los marcos conceptuales de las encuestas, censos y registros administrativos, los conceptos y anotaciones contenidas en la Observación General N° 13 del Comité de los Derechos del Niño (2011), así como en el Informe Mundial sobre la Violencia contra los Niños y Niñas (2006).
- Crear, dentro del Sistema Nacional de Información INFOSIPINNA-LGDNNA, el Sistema Integrado de Estadísticas sobre Violencia contra NNA.
- Reconocer e incluir en las múltiples fuentes de información la posibilidad de detectar hechos de polivictimización, es decir, aquellos NNA que son violentados en múltiples ámbitos (hogar, escuela, comunidad), con el fin de tener una medición sobre los casos potencialmente más severos y con peores secuelas para el desarrollo.

• Para encuestas

- Garantizar el levantamiento periódico de los instrumentos ya existentes y que permiten medir algunos de los indicadores relacionados con los ODS, por ejemplo: ENIM, ECOPRED, ENADID, ENEIVEMS, ENADIS.
- Alinear los instrumentos de captación (cuestionarios) conforme a las guías del Manual de Encuestas

de Victimización¹⁴⁶ y otras técnicas que sirvan para incrementar la tasa de respuesta y recordación del informante (ENSANUT, MOCIBA).

- Ampliar los tamaños de muestra a fin de proveer representatividad a niveles geográficos subnacionales y también para NNA en condiciones de vulnerabilidad.¹⁴⁷
- Al tratarse de un tema altamente sensible, los métodos de recolección de información deben garantizar la máxima confidencialidad de las personas encuestadas y evitar en la medida de lo posible revictimizarlas. En este sentido, se tienen que evaluar las fortalezas y debilidades de entrevistar a NNA en diferentes entornos, por ejemplo: hogares vs escuelas. En el caso de México es importante considerar que, del lado de las debilidades, el nivel de educación media superior tiene una cobertura de 76.6% y una tasa de abandono escolar de 13.3%.¹⁴⁸ Así, entrevistar a NNA solamente en escuelas conlleva el riesgo de relegar a ciertos adolescentes entre los 14 y 17 años. Por el lado de las fortalezas, entrevistar a NNA en contextos escolares reduciría el costo de la encuesta y obtendría estimaciones más confiables por ser un entorno seguro para ellas y ellos. En esta misma lógica se tendrá que evaluar qué método de entrevista eleva la tasa de respuesta y disminuye las respuestas socialmente deseables. Estos métodos pueden variar desde entrevistas cara a cara, asistidas por computadora, audio, autollenado a lápiz y papel o una combinación de técnicas. Estas consideraciones deberán ser evaluadas y ponderadas en espacios técnicos de discusión con personas expertas. Un espacio idóneo para llevar adelante estas discusiones es el Comité Técnico Especializado en Información sobre la Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del INEGI y en sus respectivos Grupos de Trabajo.
- Explorar la posibilidad de crear un nuevo proyecto estadístico que permita generar información para conocer, de la manera más integral posible, las diversas situaciones de violencia que niñas, niños y adolescentes enfrentan en varias etapas de su vida y entornos en donde se desenvuelven o, en su caso, plantear el desarrollo de un módulo integral de violencia que

146 United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), *Manual on Victimization Surveys*, United Nations, Ginebra, 2010.

147 Debido a las dificultades inherentes en la captación de ingresos (UNECE, 2011), se podría desglosar la situación socioeconómica de NNA utilizando indicadores alternativos como rezago, marginación o por alguna variable clave relacionada con gasto del hogar.

148 Al respecto se pueden consultar las Principales Cifras del Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, ciclo escolar 2015-2016.

pueda ser incluido en alguno de los proyectos existentes, p. ej. ECOPRED, ENSANUT o ENIM.

- En relación con las distintas manifestaciones de violencia sexual, se recomienda: a) incorporar en algún proyecto estadístico (distinto a la ENDIREH) un cuestionario que incluya tanto a hombres como a mujeres en el listado de las diversas formas de ésta; b), añadir preguntas que permitan medir tanto la prevalencia como la edad en la que ocurrió por primera vez; c), adjuntar una sección que propicie recabar la percepción de la población (NNA, mujeres y hombres) ante la violencia de género en el país.

• Para registros administrativos

- Contar efectivamente con los registros sobre NNA susceptibles de adopción; NNA privados de cuidados parentales; NNA bajo custodia en Centros de Asistencia Social; NNA en situación de movilidad humana; NNA con medidas de protección especial, y el registro de profesionales involucrados en los procesos de adopción que estipula el Reglamento de la LGDNNA.
- Desarrollar y adoptar una clasificación estadística sobre actos de violencia cometidos contra NNA que permita catalogar uniformemente las denuncias o notificaciones realizadas ante cualquier institución.
- Establecer reglas de procesamiento, captura y conteo de la información entre las distintas dependencias involucradas para asegurar información homogénea, comparable y comunicable que permita identificar casos duplicados o situaciones de revictimización.
- Incorporar en los procesos de producción y difusión de información las Normas Técnicas referentes a (i) Generación de Estadística Básica; (ii) Domicilios Geográficos; (iii) Acceso y publicación de datos abiertos y las que el INEGI señale pertinentes en la materia.
- Garantizar la mayor desagregación posible de los datos (geográficos, temporales, sociodemográficos y otros), posibilitando la ubicación de zonas y tiempos con mayores demandas o necesidad de recursos, protegiendo siempre la privacidad de la NNA.
- Impulsar la trazabilidad de los casos de violencia entre los registros de las distintas dependencias

encargadas de atender y registrar a NNA que son violentados en múltiples entornos (casa, escuela y comunidad, por ejemplo). Esto precisa discutirse en espacios técnicos entre expertos, titulares de las dependencias y las personas encargadas de administrar la información estadística.

Para terminar, es indispensable reflexionar en torno a los alcances de las recomendaciones emitidas. En primer lugar, es fundamental reconocer que cualquier modificación, conceptual o metodológica a las fuentes de información, conlleva repercusiones. Estas pueden variar desde incrementar o disminuir el costo económico del instrumento hasta el riesgo de perder comparabilidad en la serie estadística. Incluso, si se lograran implementar todos estos cambios, la integralidad y comparabilidad del diagnóstico entre formas de violencia y entornos seguirían siendo limitadas debido a las diferentes fortalezas y debilidades de cada fuente de información. En pocas palabras, no sería factible establecer comparaciones transversalmente válidas entre grupos poblacionales, tipos de violencia, entornos, presuntos agresores, condición de denuncia, experiencia y percepción sobre las respuestas institucionales, así como los daños causados. Ante esta situación, sería oportuno debatir el costo-efectividad de elaborar una encuesta especializada en medir violencia contra NNA.

Consolidar la información estadística sobre violencia contra NNA posibilitaría diseñar esquemas de alerta temprana y programas integrales de intervención, manejo y resolución de conflictos, habilidades parentales y programas de acompañamiento para NNA y familias en situación de vulnerabilidad. También incrementarían las capacidades para detectar qué escuelas, comunidades e instituciones presentan niveles de riesgo más altos. Como resultado, poseer esta información puede redundar en asignaciones de recursos (presupuestarios, humanos y materiales) más efectivos y la evaluación constante de los programas en la materia. Sin duda esto representa retos políticos y presupuestarios importantes; sin embargo, el fortalecimiento de la información estadística debe responder, por encima de todo, al cumplimiento y garantía de los derechos de todas y todos los NNA y debe privilegiar el principio de interés superior de la infancia.