

Nota de política pública<sup>1</sup>

## Violencia familiar durante la pandemia 2020: niños

*Erika Salas, Maestra en Políticas Públicas*

Esta nota presenta una propuesta para atender el grave problema de violencia contra los menores de edad en México. Con situaciones difíciles como la disminución inesperada del ingreso, el miedo latente del contagio, la escasez de alimentos y recursos básicos, entre otras provocadas por la pandemia por COVID-19, la estabilidad de las familias está en riesgo. Junto con el COVID-19 los factores asociados a eventos de violencia familiar, como el estrés, han aumentado exponencialmente en el mundo. El cinco de abril del 2020, el Secretario General de las Naciones Unidas, António Guterres, solicitó a los estados la adopción de medidas urgentes para hacer frente a "un estremecedor repunte global de la violencia doméstica" debido a los confinamientos decretados por los Gobiernos.<sup>2</sup> En México, este es un problema público desde antes de la llegada del COVID-19, la evidencia mostraba que el hogar es el lugar en donde más a menudo ocurren situaciones de violencia y maltrato a menores de edad. Al 2017, seis de cada 10 personas de entre 1 y 14 años reportaron haber experimentado alguna medida de disciplina violenta en sus hogares, situación que se agrava por el confinamiento, las medidas de sana distancia y el contexto de la pandemia.<sup>3</sup>

Para entender la relación entre la violencia familiar y la pandemia, es necesario describir los factores asociados a episodios de violencia y el contexto al que se enfrentan las familias en México. Uno de los principales factores es el *estrés tóxico*, este es generado por aquellas situaciones en las que la persona no puede controlar y aumenta exponencialmente en situaciones de incertidumbre.<sup>4</sup> El estrés es llamado tóxico cuando no cede y perjudica nuestro comportamiento, así como nuestras habilidades de control, por lo que es considerado uno de los principales factores asociados a situaciones de violencia en el ambiente doméstico. Los factores asociados a situaciones de violencia se encuentran interrelacionados, la sobrecarga tóxica de adversidades puede conducir también a tasas crecientes de abuso de sustancias que alteran el comportamiento de la persona, como el alcohol u otros estupefacientes y estos aumentan la probabilidad de que se presenten episodios de violencia familiar.<sup>5</sup> La pandemia y sus consecuencias económicas y sociales asociadas hace que las mujeres y los menores de edad sean un grupo aún más vulnerable a situaciones de violencia doméstica. Los abusadores pueden usar las preocupaciones sobre el virus y la política de

<sup>1</sup> Erika Salas, [erika.salas@itam.mx](mailto:erika.salas@itam.mx) ;. Maestra en Políticas Públicas. La responsabilidad de este texto es exclusiva de la autora.

<sup>2</sup> Guterres António, Noticias ONU disponible en <https://news.un.org/es/story/2020/04/1472392>

<sup>3</sup> Cfr. Unicef, Panorama estadístico de la violencia contra niñas, niños y adolescentes en México, disponible en <https://www.unicef.org/mexico/media/1731/file/UNICEF%20PanoramaEstadistico.pdf> fecha de consulta:03/10/2020.

<sup>4</sup> Centro de desarrollo del niño de Harvard, Guía para entender es estrés tóxico, disponible en <https://developingchild.harvard.edu/guide/a-guide-to-toxic-stress/> fecha de consulta:03/10/2020.

<sup>5</sup> Ibid.

aislamiento como una forma de aislar o intimidar aún más a sus víctimas, limitar los canales de comunicación y limitar la capacidad de la víctima de buscar ayuda, ya sea por medios electrónicos o telefónicos.<sup>6</sup> En el país, diversos refugios de asistencia han tenido que cerrar sus puertas. Encontrar un canal de ayuda presenta diversos obstáculos para las víctimas, lo que hace necesaria una propuesta de política pública que considere el contexto y variables como el confinamiento, la posibilidad de contagio, la falta de lugares seguros de resguardo, el acceso a medios de comunicación e información entre otras.

Existe incertidumbre acerca de la duración de la pandemia y de las medidas de aislamiento social, sin embargo, los efectos como la disminución del ingreso y la escasez de recursos son una situación que debemos asumir, las familias van a enfrentar situaciones de estrés tóxico durante y después de la pandemia por un tiempo indefinido.<sup>7</sup> Es necesario desarrollar estrategias de convivencia sana en aislamiento, acciones de política para reducir los factores asociados a el aumento del estrés tóxico e informar a la comunidad para así incidir en la disminución de episodios de violencia. Estas estrategias, pueden ser útiles incluso después de la pandemia ya que los factores asociados a situaciones de violencia son los mismos. Mientras permitamos que la violencia familiar permanezca en las sombras, hará exactamente eso: permanecer en las sombras. Debemos estar atentos y promover la implementación de medidas específicas, ya que es un riesgo muy alto que probablemente aumentará semana tras semana.<sup>8</sup> En México debido a la gran dimensión de la situación, se requiere de un esfuerzo colectivo entre la comunidad, la sociedad civil, la academia y el gobierno; la complejidad y magnitud del problema resaltan la necesidad de dar voz, alternativas y fuerza a las víctimas.

Para poder señalar estrategias de mitigación de la violencia, es necesario identificar aquellos escenarios proclives y grupos vulnerables. Lo cierto es, que a pesar de esta ser una crisis de salud única en su tipo, las medidas de aislamiento social y confinamiento familiar han sido utilizadas en otros tipos de crisis como desastres naturales. Por lo que podemos aprender de la experiencia de países como Haití en el terremoto del 2010, Estados Unidos y Katrina en el 2005 entre otros.<sup>9</sup> De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, la violencia familiar es un problema mundial con serias repercusiones que pueden permanecer durante toda la vida de la persona.<sup>10</sup> Es decir, cualquier forma de violencia tiene consecuencias negativas en términos de salud ya sea física o mental. No obstante, las consecuencias no se limitan al evento específico de la victimización. Por el contrario, escenarios como Katrina han demostrado que el impacto no concluye al terminar la situación de crisis, sino que las consecuencias se extienden hasta el largo plazo.<sup>11</sup>

La prevención se refiere a estrategias que buscan detener la violencia antes de que suceda. En este caso podemos observar dos categorías distintas, las familias en las que los eventos

---

<sup>6</sup> <https://usm.maine.edu/publicaffairs/covid-19-violence-prevention-and-response-information>

<sup>7</sup> Alicia Bárcena, en la conferencia para presentar su informe anual. Foto: YouTube Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), <https://www.youtube.com/watch?v=c4H-fpUrA-E> (6 octubre 2020)

<sup>8</sup> Andrew M. Campbell, *An increasing risk of family violence during the Covid-19 pandemic: Strengthening community collaborations to save lives*, Elsevier.

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2665910720300384?via%3Dihub>

<sup>9</sup> Andrew M. Campbell, *An increasing risk of family violence during the Covid-19 pandemic: Strengthening community collaborations to save lives*, Elsevier.

<sup>10</sup> Organización Mundial de la Salud, *Maltrato infantil hoja de hechos*, septiembre 2016.

<sup>11</sup> Andrew M. Campbell, *An increasing risk of family violence during the Covid-19 pandemic: Strengthening community collaborations to save lives*, Elsevier.

de violencia ya eran un problema y en su caso puede aumentar la frecuencia de los enfrentamientos de esta índole y las que se detonan a raíz de la pandemia y sus consecuencias. Sin embargo, es importante resaltar que en ambos casos no parece haber protección por parte del estado para este nuevo contexto, por el contrario, se ha disminuido presupuesto destinado al tema y el problema se ha negado por parte de autoridades gubernamentales. Aquellos lugares a los que las víctimas podían recurrir como centros de apoyo, escuelas, iglesias entre otros ya no son un refugio seguro de asistencia dado los riesgos propios del contagio y sus efectos. <sup>12</sup>Mientras que los factores asociados a la violencia siguen en aumento, la provisión de bebidas alcohólicas y estupefacientes continúa por medio de plataformas digitales y las situaciones de estrés e incertidumbre aumentan día con día sin un apoyo claro por parte del gobierno.

Desafortunadamente, en el país las políticas gubernamentales son complejas, escasas y los servicios limitados o de difícil acceso, por lo que estos pueden llegar a ser también la causa de un estrés indebido, en lugar de ayudar a reducirlo. Las acciones gubernamentales para proteger a los menores de edad han sido principalmente la prohibición de conductas a través de la Ley General de Niños Niñas y Adolescentes, la prohibición jurídica de una conducta en el país puede ser necesaria, para poner el tema en la agenda pública y modificar prácticas culturales de crianza. Sin embargo, no es suficiente y no es efectiva en términos de prevención, considerando que México se encuentra entre los 10 países con mayor impunidad en el mundo y que el tema de los menores necesita de instancias distintas al recurso penal; exponer a las familias al procedimiento penal puede llevar incluso a la revictimización en lugar de incidir en la disminución del problema. Las estrategias prohibicionistas ignoran completamente las causas del problema y lo más grave es que una vez hecha la legislación, el tema pasa al olvido. Existen diversos tipos de maltrato de los que pueden ser víctimas tanto mujeres como niños en situación de aislamiento y las consecuencias pueden llegar a ser tan graves como la muerte de las víctimas. Para comprender mejor el contenido de este concepto, en la Tabla 1 se muestran las principales formas de violencia y su definición.

---

<sup>12</sup> Andrew M. Campbell, *An increasing risk of family violence during the Covid-19 pandemic: Strengthening community collaborations to save lives*, Elsvier.

Tabla 1: Definición de cada tipo de maltrato

Tipo de maltrato	Definición
Negligencia parental	Incapacidad del cuidador de cubrir las necesidades básicas del menor. Cualquier acto u omisión de un padre o cuidador, que resulta en la muerte, el daño físico, emocional grave, abuso o explotación sexual. <sup>13</sup>
Abuso físico	El uso intencional de la fuerza o poder físico, amenazado o real, contra una persona por un individuo o grupo que resulta en el daño directo o daño potencial a la salud, la supervivencia, el desarrollo o la dignidad del niño. <sup>14</sup>
Abuso psicológico	Patrón repetido de comportamiento y violencia verbal que transmite la sensación a la persona de que es inútil, defectuosa, no queridos, no deseados, entre otras, que afectan el desarrollo y la dignidad de la persona. <sup>15</sup> El bullying es una forma de maltrato psicológico, este también puede darse por medios electrónicos y es conocido como Cyberbullying, acoso utilizando medios electrónicos.
Abuso sexual	La utilización, la persuasión, la inducción, la seducción o la coerción de un niño o niña para realizar o participar de —incluida la ayuda a otra persona para el mismo fin— cualquier tipo de conducta sexual explícita, o la simulación de dicha conducta con el fin de producir una representación visual de ésta, o la violación, el tocamiento, la prostitución o cualquier otra forma de explotación sexual. <sup>16</sup>
Infanticidio	La privación de la vida del menor.
Feminicidio	La privación de la vida por motivos de género.

Cuando hay violencia contra las mujeres en el hogar, también hay violencia contra los menores, pues, como testigos, son víctimas de violencia emocional y, en muchas ocasiones, también pueden ser víctimas directas de violencia física, psicológica o sexual.<sup>17</sup> La experiencia traumática tanto del maltrato, como de presenciar situaciones de violencia viene acompañada de la escasez de herramientas psicológicas y psiquiátricas para lidiar con el mismo, la falta de tratamiento de las consecuencias del maltrato se ve relacionada con afectaciones en el desarrollo de los menores durante su vida adulta y lo que se conoce como la transmisión intergeneracional de la violencia. La violencia familiar es uno de los mayores predictores de relaciones de violencia durante la edad adulta.<sup>18</sup> Por lo que las consecuencias de la falta de protección de víctimas y la prevención de la violencia pueden llegar tanto al corto como el largo plazo, por lo que es urgente atender el problema mediante estrategias focalizadas a atacar las causas del problema.

<sup>13</sup> Gobierno de Estados Unidos de América, *CAPTA Reauthorization Act of 2010: report (to accompany S. 3817)*.

<sup>14</sup> Organización de las Naciones Unidas, 1989, *Convención de los derechos del niño*, Serie de tratados 1577 (noviembre).

<sup>15</sup> Hibbard, R., et al., “Maltrato psicológico”, Academia Americana de Pediatría, *Pediatrics*, vol. 130, núm. 2, agosto 2012.

<sup>16</sup> Gobierno de Estados Unidos de América, Departamento de Salud y Servicios Humanos, Administración para Niños y Familias, *Administración sobre Niños, Jóvenes y Familias*, Oficina de Niños, Maltrato infantil 2015.

<sup>17</sup> UNICEF, *Nota técnica: Protección de la niñez ante la violencia* <https://www.unicef.org/mexico/media/3506/file/Nota%20t%C3%A9cnica:%20Protecci%C3%B3n%20de%20la%20ni%C3%B1ez%20ante%20la%20violencia%20.pdf>

<sup>18</sup> Wolf, E., *Factores de riesgo para la perpetuación del maltrato infantil*, Violencia contra niños y mujeres: mapeando el terreno, Asociación Americana de Psiquiatría, 2011, pp. 31-55.

Para el Estado es entonces primordial poder atacar el problema de manera eficiente, por tanto es fundamental la identificación de víctimas. En esta materia nos enfrentamos a un problema cuya resolución exitosa requiere una atención cuidadosa a sus características únicas, así como al contexto en el que se produce. El problema no podrá resolverse si no se reconoce específicamente que presenta un conjunto único de factores de riesgo asociados. Los factores de riesgo identificables, además de la determinación de las causas específicas de cada forma de maltrato, pueden ser abordados directamente como método de prevención eficaz. Un sistema efectivo de prevención de violencia durante y posterior a el COVID19 será uno que pueda equilibrar la necesidad de identificación y de respuesta, las circunstancias hacen notorio que no basta con un solo canal de denuncia como la línea 911, es necesaria una estrategia de identificación de las víctimas. Los sistemas de recolección de información respecto al tema son problemáticos, sin embargo, nos muestran una clara prevalencia y un aumento del problema en el país. En el siguiente apartado se presentan las principales estadísticas en materia de violencia contra menores de edad con el objetivo de identificar aquellas zonas y contextos donde hay una mayor probabilidad de victimización.

### Prevalencia de la victimización infantil (VI) en México

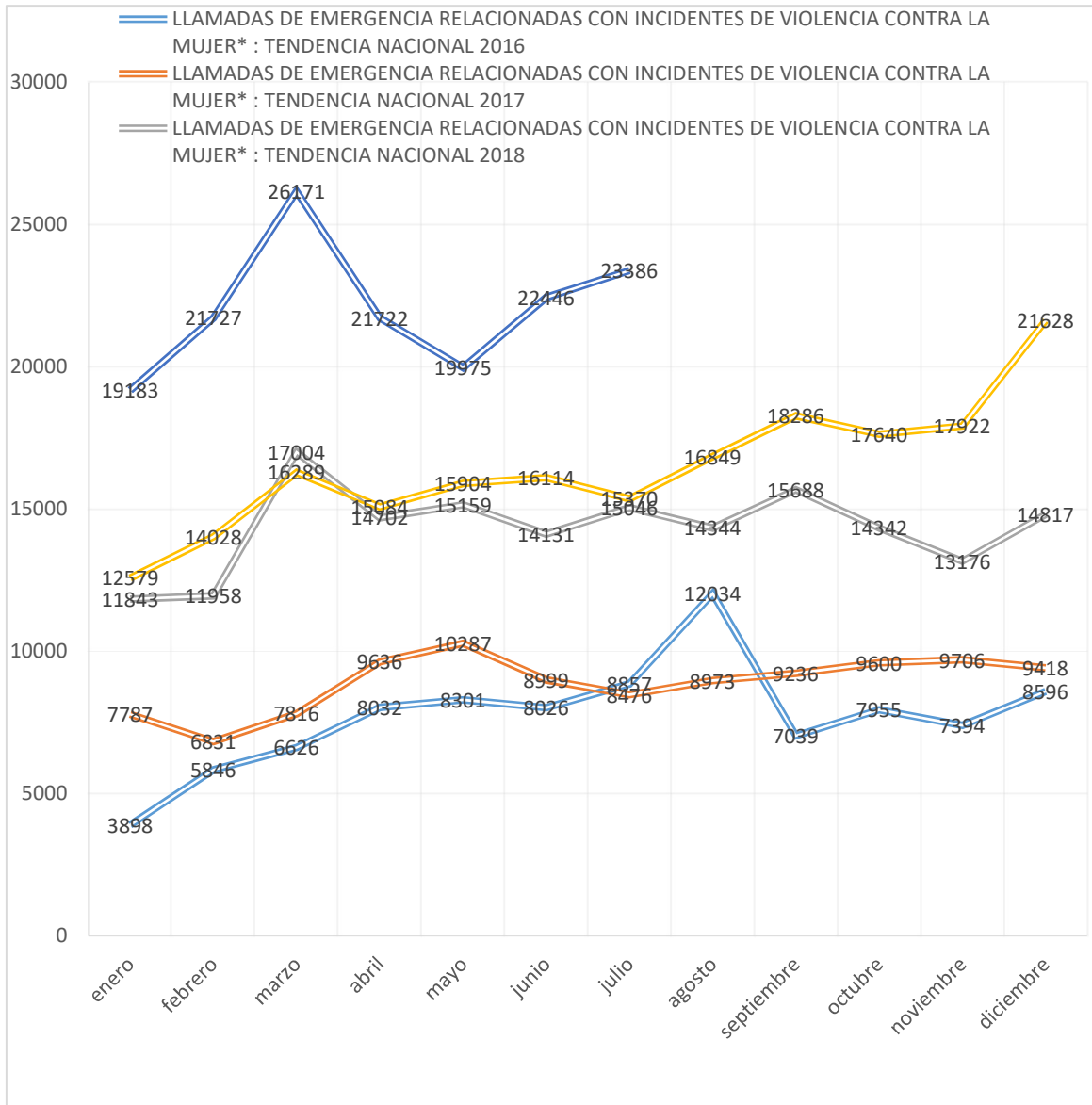
La falta de coordinación institucional en términos de la VI, así como la falta de una definición en la materia, hacen que los esfuerzos de mitigación del problema no lleguen a donde es necesario. No se puede identificar el lugar en donde las situaciones de violencia suceden con una mayor frecuencia, ni las variables o características que podrían llegar a indicar una mayor prevalencia. En términos de datos, durante el confinamiento ha habido un repunte de llamadas al número de emergencia por casos de violencia hacia las mujeres y menores de edad. En el mes de abril se registró un promedio de 30 llamadas al 911 por violencia contra la mujer, por hora, lo que representa un aumento del 42% respecto al mismo mes del año anterior, esto puede apreciarse en la gráfica 1.<sup>19</sup> Aunada a dicha fuente, el gobierno de la Ciudad de México (CDMX) hizo públicos los datos de las llamadas hechas a la Línea Mujeres. Comparando el número de llamadas de mayo de 2019 a mayo de 2020 se registró un aumento del 97% relacionadas con incidentes de violencia contra la mujer.<sup>20</sup> Por último, en las atenciones brindadas por la Red Nacional de Refugios A.C. (RNR) incrementaron entre enero y mayo de 2020 en un 48% en comparación con el mismo periodo del año anterior.<sup>21</sup> En la gráfica 2 podemos observar el aumento en las denuncias presentadas por violencia familiar.

---

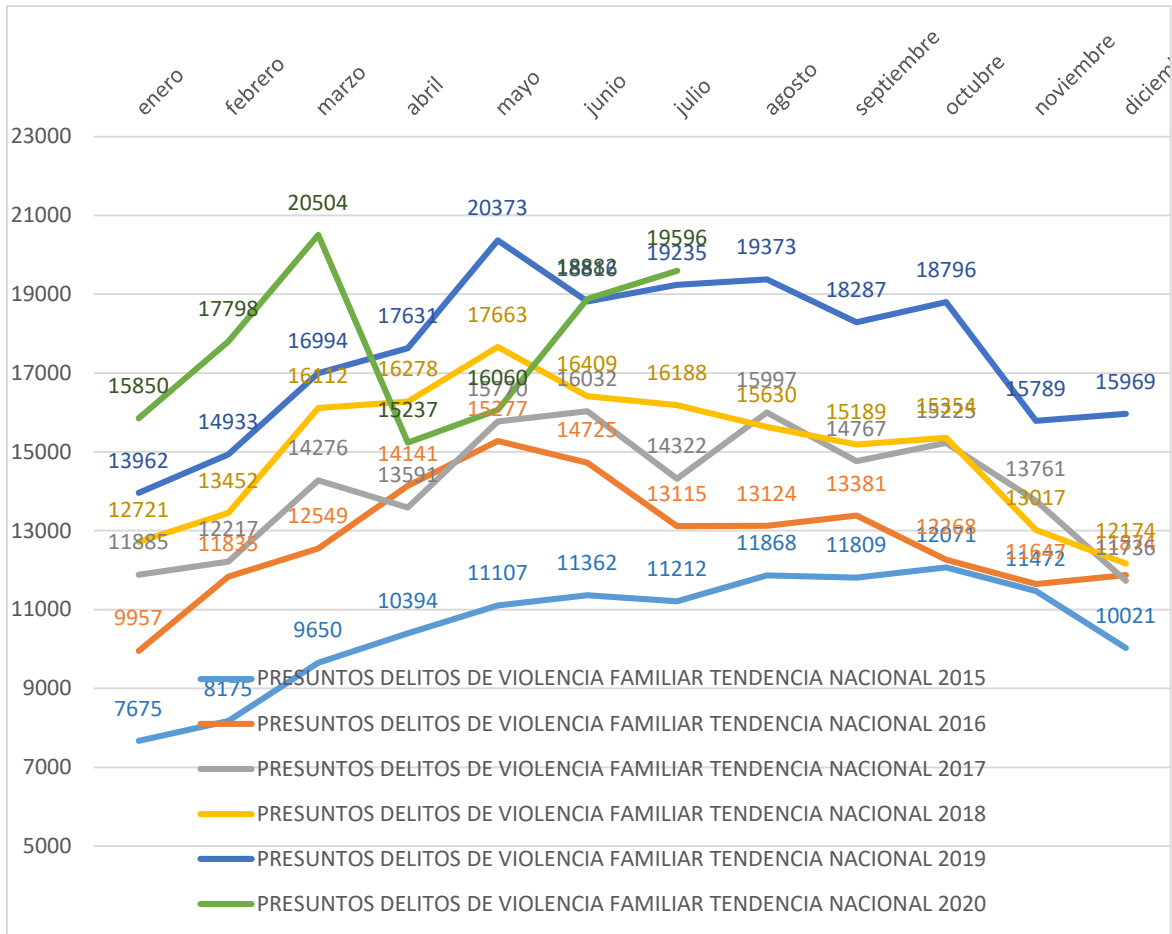
<sup>19</sup>Cfr. Las dos pandemias: Violencia contra las mujeres en México en el contexto de COVID-19 (p. 10)5Las dos pandemias: Violencia contra las mujeres en México en el contexto de COVID-19 (p. 11) <https://equis.org.mx/wp-content/uploads/2020/08/informe-dospandemiasmexico.pdf> fecha de consulta:03/10/2020

<sup>20</sup> Cfr. Las dos pandemias: Violencia contra las mujeres en México en el contexto de COVID-19 (p. 10)5Las dos pandemias: Violencia contra las mujeres en México en el contexto de COVID-19 <https://equis.org.mx/wp-content/uploads/2020/08/informe-dospandemiasmexico.pdf> (fecha de consulta:03/10/2020)

<sup>21</sup> Cfr. Las dos pandemias: Violencia contra las mujeres en México en el contexto de COVID-19 (p. 10)5Las dos pandemias: Violencia contra las mujeres en México en el contexto de COVID-19 <https://equis.org.mx/wp-content/uploads/2020/08/informe-dospandemiasmexico.pdf> (fecha de consulta:03/10/2020)

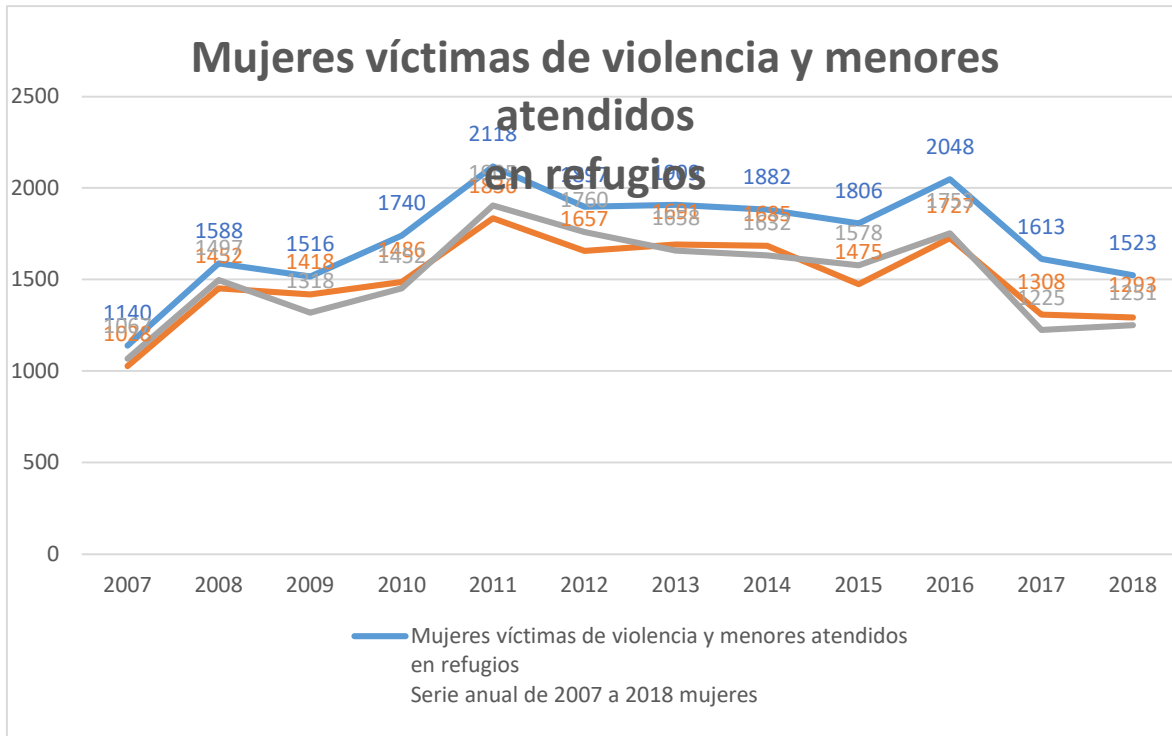


Gráfica 1 llamadas de emergencia relacionadas con incidentes de violencia familiar



Gráfica 2 presuntos delitos de violencia familiar





Gráfica 3 Mujeres y menores víctimas de violencia atendidos en refugios

No contamos específicamente con datos acerca de violencia contra los menores de edad durante el confinamiento. A pesar de que el castigo físico se encuentra prohibido por la Ley General de Niños Niñas y Adolescentes, esta es una práctica de crianza común y la violencia contra los menores de edad se ha normalizado. Conforme a la encuesta nacional sobre la dinámica de las relaciones en los hogares 2016, es posible saber que casi 4 de cada 10 madres, y 2 de cada 10 padres, sin importar el ámbito de residencia, reportan pegarles o haberles pegado a sus hijas o hijos cuando sintieron enojo o desesperación. Asimismo, 2 de cada 10 mujeres reportan que sus esposos o parejas ejercen o han ejercido violencia física contra sus hijas o hijos en las mismas circunstancias. Conforme a los resultados de la encuesta, la proporción de violencia masculina es mayor en contextos rurales que urbanos.<sup>22</sup> Con respecto a los canales de denuncia, en confinamiento los menores de edad difícilmente pueden encontrar canales de denuncia y las estadísticas gubernamentales mezclan a hombres, mujeres y menores edad.

La prevalencia de la VI varía dependiendo de la definición que se use y los tipos de victimización a los que uno haga referencia. Cabe destacar que incluso fuera de una situación de pandemia, en nuestro país no se conoce la prevalencia exacta, por lo que para la construcción de políticas públicas y futuros análisis es necesario proponer métodos de recolección de datos que puedan brindar un panorama del problema. Es importante resaltar que el país no cuenta con registros de VI homologados. Los datos sistematizados en México

<sup>22</sup> Cfr. Unicef, Panorama estadístico de la violencia contra niñas, niños y adolescentes en México, pp.35-36 disponible en <https://www.unicef.org/mexico/media/1731/file/UNICEF%20PanoramaEstadistico.pdf> fecha de consulta: 03/10/2020



proviene de las denuncias penales, el trabajo de organizaciones de la sociedad civil, encuestas internacionales, nacionales fraccionadas o las presentadas ante las comisiones de derechos humanos o registros administrativos de centros hospitalarios.<sup>23</sup> Los datos se encuentran dispersos y suelen dejar fuera ciertos tipos de maltrato, principalmente el maltrato psicológico porque no es considerado maltrato, o el abuso sexual porque está tipificado de manera distinta en las 32 entidades de la república.

Analizaremos los datos disponibles por tipo de maltrato, la edad y el año, sin embargo, deseo subrayar que éstos sólo corresponden a una parte de la problemática, y en términos de la situación de pandemia, éstos son menos certeros, ya que la mayoría de los canales de denuncia o identificación de menores se encuentran cerrados. Los homicidios y la muerte del menor son la consecuencia más grave de la VI, de ésta se muestran las cifras a partir del 2012, año en el que comienza el registro. Con respecto a los otros tipos de VI la magnitud del problema real es desconocida. Cabe destacar que todos los datos y estadísticas sobre el tema pueden llegar a ser poco fiables para describir el *status quo*, esto por distintas razones explicadas a continuación:

- No existe una definición específica que aisle el fenómeno de la VI, por lo que los datos recogen sólo una parte del problema.
- En caso de que se intente capturar el número de denuncias o quejas por acoso y/o abuso sexual no implican que sean los únicos sucesos, ni que estos estén probados.
- En el caso del maltrato físico, éste no es reportado por los padres y las lesiones que llegan a hospitales o ministerios públicos son las más graves.
- El abuso sexual es un delito de secrecía, lo que quiere decir que se realiza siempre fuera de la vista de las personas por lo que difícilmente se encontrarán testigos que corroboren el hecho. Las pruebas por realizar incluyen a la víctima y algunas veces procedimientos invasivos por lo que ésta puede optar por no denunciarlo. Sólo una minoría de los casos de abuso sexual infantil se conoce y se denuncia, porque la gran mayoría de los niños suelen callar por temor a represalias y por culpa o vergüenza. Muy pocos abusos se logran comprobar.<sup>24</sup> No se registra mediante encuestas.
- El caso del bullying y maltrato psicológico no suele ser considerado como conducta grave y éste sólo se registra por medio de encuestas como la negligencia parental.
- En un confinamiento, el menor no tiene mecanismos ni acceso a sistemas de denuncia.

El registro de homicidios por causa de defunción del INEGI 2016 muestra que 25 personas murieron por negligencia y abandono, 12 por otros síndromes de maltrato. En el gráfico 4 podemos observar la prevalencia y el aumento del número de homicidios, encontramos un mayor número de defunciones entre los 15 a 19 años como se muestra en el gráfico

---

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Berlinerblau, V., *Abuso sexual contra niños, niñas y adolescentes: una guía para tomar acciones y proteger sus derechos*, Fondo de las Naciones Unidas para la infancia, Buenos Aires, Argentina, 2016.

4. En 2014, se registró el fallecimiento de 32,408 jóvenes de 15 a 29 años, 5.3% del total de defunciones en el país en 2014.<sup>25</sup> De acuerdo con las cifras mensuales que reporta el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, los asesinatos de menores de edad se incrementaron 57.3 por ciento en el primer mes de 2020 con respecto a diciembre de 2019.<sup>26</sup> Es importante destacar que la ubicación de los homicidios de mujeres y hombres es distinta. En términos de violencia contra la mujer y menores de edad, al 2017, aproximadamente 40% de los homicidios de mujeres en el país tuvo lugar en el hogar o en una vivienda particular.<sup>27</sup> De acuerdo con el estudio realizado por la UNICEF: *Panorama estadístico de la violencia contra los niños en México*, en 2017 se registraron 1,614 homicidios de menores, lo que se traduce en cuatro diarios. Los estados del país que reportan un mayor número de homicidios de menores son Sinaloa, Durango, Chihuahua, Tamaulipas y Guerrero.<sup>28</sup>

Por las medidas de confinamiento, es importante dar cuenta específicamente de las defunciones por homicidio con parentesco del presunto agresor y aquellos relacionados con violencia familiar; esta información solo registra los casos que culminan en la muerte del menor. En el comportamiento de los datos podemos advertir un aumento drástico en los homicidios de menores de edad a partir de los quince años. Para esta diferencia, no se cuenta con una explicación, pero es posible que sea producto de un cambio en los patrones de comportamiento y convivencia en este grupo de edad o, que sea una subestimación en la captura de los datos, es decir, hay una porción de defunciones por homicidio en los otros grupos de edad que no se capturan de manera adecuada.

---

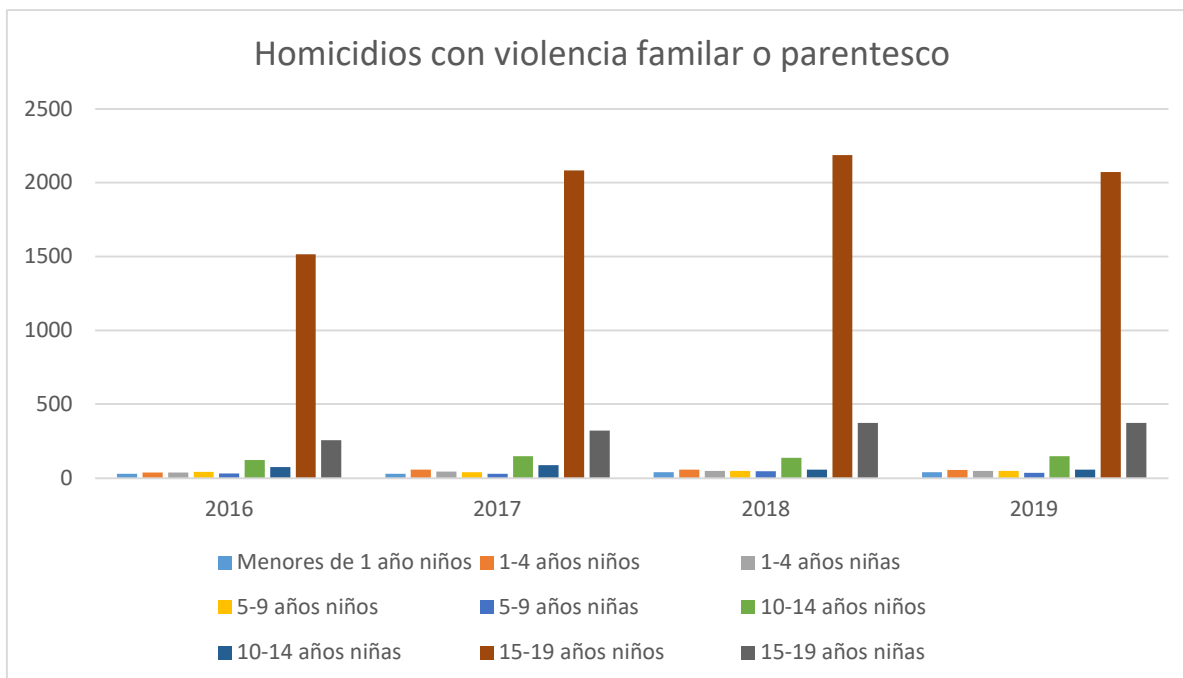
<sup>25</sup> INEGI, *Estadísticas a propósito del... día internacional de la juventud (15 a 29 años) 12 de agosto 2016*.

<sup>26</sup> Brito, J., *Policía irrumpe en domicilio en Temixco y desata balacera; hay cuatro mujeres, un adolescente y un bebé muertos*, Proceso.

<sup>27</sup> INEGI, *Patrones y tendencias de los homicidios en México, 2019*

[https://www.inegi.org.mx/contenido/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825188436.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenido/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825188436.pdf)

<sup>28</sup> UNICEF, *panorama estadístico de la violencia contra niñas, niños y adolescentes en México*, disponible en <https://www.unicef.org/mexico/media/1731/file/UNICEF%20PanoramaEstadistico.pdf> fecha de consulta: 04 octubre del 2020



Gráfica 4 Homicidios con violencia familiar o parentesco<sup>29</sup>

Junto con la UNICEF, el Instituto Nacional de Salud Pública levantó la “Encuesta Nacional de Niños, Niñas y Mujeres” (ENIM 2015) que fue llevada a cabo durante el 2015. En ella, se investigan los casos de trabajo infantil, el castigo físico, psicológico y el daño físico severo, consecuencia del maltrato, como heridas que terminan en instancias hospitalarias. En ella se destacan la prevalencia del matrimonio y embarazo a partir de los 15 años. En esta encuesta el abuso sexual infantil no es analizado, pero sí el VIH en menores de edad. Estas encuestas, como otras del INEGI o del DIF, se enfocan en hogares y dejan de lado a los niños en refugios o en situación de calle quienes presentan un mayor nivel de vulnerabilidad por la falta de hogar. La diputada Verónica Beatriz Juárez Piña, presidenta de la Comisión de Derechos de la Niñez, señaló que se estima que 95 mil niños y niñas viven en situación de calle, el país no cuenta con el número exacto.<sup>30</sup>

La Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia 2014 (ECOPRED) es el instrumento estadístico que abarca la prevalencia de la VI en el país, además de la dinámica de los jóvenes con sus familias y comunidades. En ésta se registran todos los tipos de maltrato; sin embargo, no se hace referencia a la edad en la que la VI sucede. A partir de abril del 2017 el INEGI presenta la información registrada por la ENCOPRED 2014 por tipo de maltrato resaltando la problemática de la VI. El tipo de VI varía dependiendo de la etapa de desarrollo del niño por lo que es necesario hacer un análisis de los principales maltratos por edad en el país con la información disponible. Esto no quiere decir que no se puedan dar en todas las edades, sino que existe una etapa etaria en la que hay una mayor probabilidad de que éstos sucedan. Con las medidas de confinamiento y el cierre de las escuelas debemos resaltar la violencia en el entorno digital. El uso de los

<sup>29</sup> INEGI, consulta: Mortalidad Conjunto de datos: Defunciones por homicidio [https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general\\_ver4/MDXQueryDatos.asp?c=](https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?c=)

<sup>30</sup> Fundación Carlos Slim, *En México alrededor de 95 mil niños(as) en situación de calle, 2013.*

medios electrónicos, plantea nuevos riesgos y canales para la comisión de violencia contra los menores.

**Tabla 2: Tipo de victimización por rango de edad y porcentaje poblacional**

Tipo de victimización	Rango de edad de mayor prevalencia	Porcentaje poblacional
Trabajo infantil	5-17 años	Al 2013, la tasa de ocupación de la población de 5 a 17 años fue de 8.6%, que corresponde a 2.5 millones de menores. <sup>31</sup> Mayormente en zonas rurales.
Abuso psicológico	3-14 años	De acuerdo la información de la ENCOPRED 2014 de cada 100 mil, 6,015 fueron violentados por amenazas. <sup>32</sup>
Negligencia parental	1-5 años	De acuerdo al INEGI en el 2015 aproximadamente 16 mil niños menores de 5 años murieron cada día por causas prevenibles como la diarrea. <sup>33</sup>
Bullying	Desconocido	De acuerdo a la ENCOPRED 2014, 24,459 de cada 100 mil niñas, niños y adolescentes fueron víctimas de bullying. Datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) estiman que hay alrededor de 18.8 millones de niños que han padecido bullying en el sector escolar. <sup>34</sup>
Castigo corporal	1-14 años	De acuerdo con la información de la ENCOPRED 2014 De cada 100 mil menores, 9,980 fueron violentados por maltrato físico. <sup>35</sup>
Abuso sexual	Desconocido (principalmente ejercidos contra las niñas y adolescentes) <sup>36</sup>	De acuerdo con la información de la ENCOPRED 2014 de cada 100 mil menores 291,434 fueron violentados sexualmente.
Suicidio	10 a 17 años (principalmente en hombres adolescentes)	En 2015 se registraron 3.2 suicidios de varones por cada 100 mil niños. En las niñas, la tasa es de 1.8 suicidios por cada 100 mil, lo que representa una sobre mortalidad masculina de 177.8 suicidios de niños por cada 100 en niñas. <sup>37</sup>
Homicidio	15-19 años (Principalmente hombres adolescentes)	De acuerdo con el INEGI, 5.3% del total de defunciones en el país en 2014 correspondió a suicidio.
Involucramiento en grupos del crimen organizado	10% de los adolescentes de 13 a 15 años manifestaron que grupos de delincuentes los invitaron a formar parte de sus actividades	Consulta infantil realizada en México en el 2012 llevada a cabo con la participación de más de 500 mil menores entre 10 y 15 años. <sup>38</sup>

<sup>31</sup> INEGI, *Estadísticas a propósito del... día del niño 2016. Datos nacionales.*

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> Porcayo, G., *Una mirada multidisciplinaria al bullying en México*, Ciudad de México. 22 de mayo de 2017 (Agencia Informativa CONACYT).

<sup>35</sup> INEGI, *Estadísticas a propósito del... día del niño 2016. Datos nacionales.*

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> Instituto Federal Electoral, México. *Propuestas para definir una agenda pública. Consulta infantil y juvenil 2012. Democracia y vida digna*, p. 14.


0-5 años	6 a 11 años	12 a 17 años	18 a 25 años
Negligencia, descuido y castigos corporales			
Abuso sexual infantil	violencia sexual	matrimonio infantil	
Violencia psicológica, bullying y ciberacoso			
Hostigamiento, intimidación y acoso			
Trabajo infantil			
Homicidio			
Involucramiento en el crimen organizado			

### Alternativas de política pública

En este apartado se presentan alternativas de política pública enfocadas específicamente a la reducción de la VI a través de acciones de política enfocadas a reducir los factores asociados a episodios de VI. Al pensar en políticas públicas en torno a la prevención de la VI es relevante tomar en cuenta a los diversos tipos de familias y comunidades, además de la posibilidad de acceso a los programas planteados. Algunos programas que han tenido un mayor éxito en reducir el maltrato en las comunidades son aquellos que incluyeron la provisión de servicios concretos en una intervención, integrando componentes tales como asistencia financiera, vestimenta, vivienda y apoyo en el desarrollo de las tareas cotidianas del hogar. En algunas comunidades, las estrategias a nivel comunitario para prevenir la VI han incluido esfuerzos para inculcar la creencia de la responsabilidad colectiva de proteger a los niños de daños y ampliar los apoyos y servicios disponibles para las familias. Como se demostró en los apartados anteriores, el lugar de mayor riesgo es el hogar, por lo que es necesaria la colaboración comunitaria para que las víctimas puedan ser identificadas. Las alternativas esenciales para reducir el problema deben ser en términos de: identificación y respuesta.

### Identificación

La identificación de menores en situación de riesgo precisa que las autoridades posean alguna forma de interacción o comunicación con los menores, ya sea por proximidad o por alguna vía remota. En este sentido, es importante que la autoridad responsable tenga capacidades de establecer medios eficientes de comunicación y acción remota para así identificar a un menor en riesgo de VI. En el contexto de la pandemia los mecanismos de denuncia pueden verse limitados o representar un riesgo para la víctima, por lo que se recomienda el establecer canales de denuncia alternativos como por ejemplo, códigos especiales de denuncia en las farmacias, supermercados o por medio de colores y señales en las ventanas de los hogares. Estos mecanismos se deben dar a conocer a la población y en especial a los menores, por lo que se propone que sean anunciados durante las transmisiones académicas de la Secretaría de Educación Pública o mediante folletos en las colonias y municipios del país.

Señal/mecanismo de denuncia o identificación	Significado	Respuesta
Un círculo blanco en la ventana o puerta de los hogares 	Familia con menores en situación de violencia	Los vecinos podrán denunciar la situación a la autoridad correspondiente o la misma autoridad responder a la señal
Pedir a las farmacias o supermercados un <i>sivifam</i>	Familia con menores en situación de violencia	Los trabajadores deben tener los teléfonos de denuncia a las autoridades y comunicar el caso.
Buzón rojo de denuncias en las colonias	Facilitar la denuncia de situaciones de violencia mediante cartas, es importante poner buzones en las colonias y comunicar su función	La autoridad responsable será la encargada de monitorear los buzones.
Denuncia electrónica	Facilitar los mecanismos de denuncia electrónica	La autoridad responsable será la encargada de monitorear la denuncia
Denuncia por mensaje de texto	Facilitar la denuncia por mensajes de telefonía móvil	La autoridad responsable será la encargada de monitorear la denuncia
Botón de pánico en Facebook, Google y redes de interés	Facilitar mediante señalamientos específicos vínculos a información y recursos locales o nacionales	

Es necesario el apoyo de la comunidad, la denuncia ciudadana debe ser abierta y el procedimiento de fácil acceso para la comunidad en general. La mayoría de los DIF tienen un horario de atención de lunes a viernes, mientras que la violencia no descansa, por lo que es necesario establecer un canal de denuncia y atención específico para los menores, disponi-



ble en todo momento. En la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes se establece que cualquiera que tenga conocimiento sobre la VI tiene la obligación de denunciarla ante las autoridades correspondientes; sin embargo, los mecanismos de denuncia necesarios para que se lleve a cabo la actuación estatal no son conocidos y el que sea directamente a una instancia penal puede desincentivar su uso. En situaciones significativas de peligro para los menores, el riesgo del peligro debe ser reportado y evaluado por el sistema de bienestar infantil. Si la autoridad de bienestar infantil no puede completar dicho mandato, se debe informar a las autoridades auxiliares como el juez de lo familiar o la procuraduría correspondiente.

La investigación realizada en este trabajo resalta diversos escenarios que ponen al menor en una situación de vulnerabilidad, en ciertos casos desde antes de su nacimiento. En estos términos, se recomienda a SIPINNA desarrollar un protocolo de identificación. Por lo que se propone trabajar en la recolección de datos mediante cuestionarios a mujeres embarazadas en consultas prenatales con respecto a las variables señaladas a continuación:

- Mujeres embarazadas afectadas por una historia de maltrato infantil
- Embarazo adolescente
- Familias con adicciones
- Hogar físico y número de miembros del hogar
- Estructuras familiares monoparentales
- Situaciones de pobreza
- Violencia intrafamiliar
- Comunidades violentas
- Ingresos insuficientes para cubrir las necesidades básicas

Aquellas que reporten alguna de las variables señaladas deberán tener seguimiento por parte de centros locales y asesorías especializadas dependiendo del caso. Se propone también el acceso a terapias especializadas y seguimiento del caso durante los primeros 2 años de vida del menor si es reportado como necesario por un especialista en la materia. Estos programas también podrían incluir estrategias para desarrollar apoyo social comunitario con el objetivo de crear vínculos en la comunidad o llevarse a cabo de manera remota durante el confinamiento. Educativamente el sistema debe promover que a través del programa de educación a distancia se fomente la enseñanza de herramientas de resiliencia, comunicación efectiva, control de las emociones y las habilidades para relacionarse, guías de convivencia para padres, planificación familiar no sólo en el número de hijos sino en el desarrollo integral de la familia.

Se recomienda que el programa educativo desarrolle los contenidos mínimos de enseñanza de *“Conductas protectoras: un programa de seguridad personal”*. El programa consiste en actividades y lecciones sobre programas de seguridad personal, y tiene como objetivo promover la resiliencia en los niños, jóvenes, personas y adultos, utilizando estrategias de empoderamiento, comunicación clara y conciencia de comportamientos. Se recomienda que se incluyan programas de actividad física, meditación, manejo de emociones y organización familiar durante el confinamiento. La desorganización en las labores del hogar puede traer conflictos familiares, por lo que se propone la promoción y difusión de métodos de organización de tareas en familia. Por otro lado, los confinamientos y la convivencia excesiva pueden perjudicar la estabilidad familiar, por lo que se recomienda tener

espacios de aislamiento y 10 minutos de libertad en los que la persona pueda disfrutar de su soledad o desarrollar sus labores.

## Respuesta

Impedir que la situación de riesgo continúe o aislar al menor de ella, requiere que las autoridades que intervengan en el proceso de identificación de riesgo sean capaces de dar parte a una autoridad con la capacidad de aislar efectivamente al menor o de resolver la situación de riesgo a la que está sujeto. Además, es crucial que, al momento de aislar al menor, se le coloque en un ambiente amigable e inofensivo, y que de ninguna manera lo coloque en algún riesgo adicional. Esta interacción requiere necesariamente de personal preparado y especializado en la materia. De la misma manera, deben existir cadenas de responsabilidad muy claras, para que en todo momento exista un adulto garante que responda por el menor en caso de que éste debiera ser separado de su hábitat usual, en caso de no ser así se deben especificar los lineamientos de la responsabilidad estatal como garante subsidiario.

Se considera deseable que sacar al menor de su hábitat usual se conciba como una última opción y que los esfuerzos de mitigación del riesgo estén orientados a reestructurar su ambiente para que sea seguro para él. Esta reestructuración precisa de actividades que incidan sobre su ambiente familiar, de manera que puedan identificarse las fuentes de los problemas y puedan resolverse de la mejor manera posible. La identificación de las causas de origen de las situaciones de riesgo es fundamental para la mitigación de este problema. Reducir el estrés tóxico es posible mediante pequeños pasos y la construcción de la resiliencia. Esto puede ir desde los individuos hasta las comunidades, lo principal es identificarlo para así mitigarlo. Las soluciones pueden ir desde líneas telefónicas de apoyo para el manejo de las emociones hasta campañas de capacitación laboral para nuevas oportunidades de trabajo y apoyos gubernamentales a las familias, desde despensas hasta transferencias directas. La pandemia está afectando principalmente el ingreso de las familias, pero también su salud mental, por lo que son necesarios programas alternativos que ayuden a manejar la incertidumbre y el estrés tóxico.

No podemos afirmar que todas las familias pueden permanecer de manera segura en sus hogares, por el contrario, es necesario plantear alternativas para las víctimas de violencia, cuando regresar al hogar presenta un mayor riesgo. Para lograr esto se propone mediante la asociación público-privada y durante la pandemia habilitar hoteles pequeños y B&B's como centros de protección y empoderamiento (CEMPODERA) para víctimas de violencia doméstica. Proveyendo así protección y seguridad personal, física y mental; seguridad alimentaria; y seguridad sanitaria. Es fundamental garantizar una zona libre de violencia, segura, acogedora, que no exponga a los sobrevivientes a salir en épocas de confinamiento. A su vez, dentro de estos refugios, las personas podrán tener la posibilidad de participar en un programa de estrategias de sana convivencia familiar y empoderamiento en el centro, esto a través de recursos y herramientas tecnológicas. Se propone también que se les canalice con especialistas en salud. Buscando en todo momento reducir la necesidad de salir, curar las heridas psicológicas de las víctimas además de promover la generación de prácticas positivas de crianza y convivencia familiar.

En el siguiente esquema se muestra una propuesta de desarrollo de la alternativa de CEMPODERA. Los miembros de los centros de empoderamiento podrán capacitarse para al terminar la pandemia formar parte del mercado laboral. Es importante destacar que los

alcances de esta alternativa van más allá de la duración de la pandemia, aquellos que así lo deseen, podrán incorporarse a algún CEMPODERA cómo parte del personal administrativo u operativo; en los casos que no sea posible o no sea su preferencia, se buscarán alianzas con empresas interesadas en reclutarlos. Los miembros que lo deseen también podrán capacitar a otros miembros del lugar, todo será de manera remota por las especificaciones de sana distancia. También se incluye el desarrollo de webinars para ayudarlos con la etapa de entrevistas y filtros sociales. La idea es proveer de las herramientas necesarias a los miembros del centro para que sea un empoderamiento a largo plazo y sostenible.



*Desarrollo y supervisión de centros locales especializados en el menor*

El proyecto consiste en el desarrollo y supervisión de centros locales coordinados en todo el país, encargados de tratar en forma integral la protección de los menores. Estos pueden institucionalizarse de manera conjunta con las instituciones existentes como el DIF sin delegar su administración ya que deben tener labores y una autoridad específica con respecto a la protección de los menores de la VI, específicamente de aquéllos en situación de vulnerabilidad, mediante una colaboración entre instituciones gubernamentales y la sociedad civil organizada. Uno de los principios rectores de SIPINNA debe ser que los servicios sean ubicados cerca de los menores y sus familias sin importar que no exista un DIF cercano. La estructura DIF puede servir de base; sin embargo, el órgano deberá ser el responsable de supervisar la existencia y cercanía de los servicios necesarios para los menores.

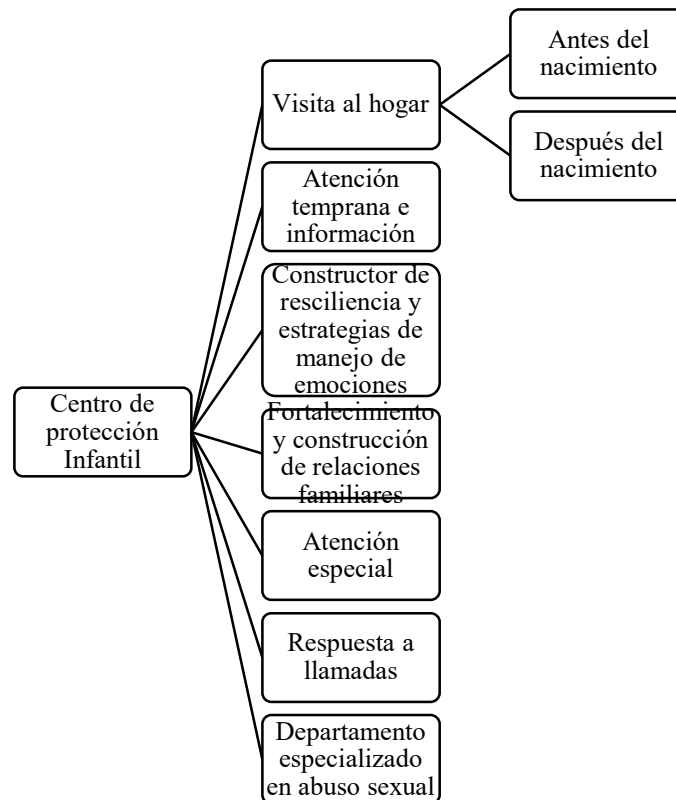
En términos de los centros la responsabilidad del bienestar del menor, por lo tanto, recae en las autoridades locales, que deberán estar obligados a establecer una autoridad de bienestar infantil dentro de centros locales. Los servicios de protección deberán ser locali-

zados de manera cercana a los menores, por lo que es muy importante que este sistema se instaure en centros de atención de manera local. A su vez, los centros locales deberán diseñarse en términos comunitarios con intervenciones de inclusión que garanticen el acceso de las minorías raciales y culturales a los servicios existentes y hacer que los servicios sean relevantes y atractivos culturalmente dependiendo de la comunidad en la que se encuentren.

Los centros deberán informar a las comunidades sobre las consecuencias de la VI y las prácticas de crianza dañinas de una manera comprensible para cada sector poblacional. Es necesario tomar en consideración las lenguas y tradiciones indígenas para hacer programas regionales de prevención. Se recomienda organizar los centros de atención comunitaria bajo el principio de asociación y subsidiariedad entre organizaciones no gubernamentales, comités ciudadanos y la autoridad gubernamental. Estos pueden incluir diversas áreas especializadas de atención:

- Asistencia familiar
- Educación familiar y consejería
- Servicios de visita al hogar
- Seguimiento de incidentes de menores en peligro
- Departamento especializado en abuso sexual infantil

Los centros locales de atención a las familias deben ser una política permanente y con un sistema de servicios estructurado en término de atender los riesgos prevalentes en las comunidades, además, éstos deben estar basados en un modelo federal de contenido mínimo establecido por el sistema como el que se propone en el siguiente diagrama:



Los padres deben tener el derecho legal de recibir apoyo del centro local y la obligación de acudir o ser sujeto de revisión si su comportamiento o situación indican que éste no garantiza el bienestar del menor. En caso de negarse se debe reportar a la autoridad correspondiente. Los centros deben contar con programas especializados en las áreas mencionadas. La escuela para padres debe tener el objetivo de fomentar la resiliencia de los padres, que es la capacidad de los padres para hacer frente a las tensiones y continuar con la paternidad sin violencia. Se deben incluir métodos de crianza y manejo de emociones mediante la participación activa de los padres. Se busca que los padres practiquen las habilidades con sus propios hijos durante las sesiones del programa y hacer retroalimentación al respecto. La escuela para padres de los centros debe tener contenidos mínimos establecidos a nivel federal:

- Participación activa: los padres practican activamente y reciben comentarios sobre cómo aprender y aplican las nuevas conductas de crianza, en contraste con las clases que sólo hablan con los cuidadores sobre la crianza de los hijos. Estos deben hacer que los padres practiquen las habilidades con sus propios hijos durante las sesiones del programa y hacer retroalimentación al respecto.
- Enseñar a los padres el uso correcto de métodos educativos como el tiempo de descanso, o tiempo fuera, la cual es una alternativa efectiva en la disciplina de los menores.
- Enfatizar la construcción de relaciones positivas y fuertes entre el cuidador y el niño. Esto incluye enseñar a los cuidadores cómo comunicarse de manera efectiva y en algunos casos mediante el juego.
- Ayudar a los cuidadores a responder de manera consistente al comportamiento del niño, sin importar la ubicación de la situación. Además, deben promover la coherencia de la educación y los límites entre todos los cuidadores de un niño.

Se destaca que la implementación de los centros locales debe incluir la participación de miembros de la comunidad y desarrollar políticas de fortalecimiento comunitario para el cuidado de los menores. Dentro de las comunidades los centros deberán fomentar la importancia de la protección a los menores y la denuncia de la VI. Esto puede hacerse mediante dinámicas comunitarias entre tutores y menores de la comunidad. También pueden hacerse mesas de comités ciudadanos en las que se expongan las necesidades y propuestas de los padres que asisten a los centros. Es necesario escuchar a los que se tiene la intención de ayudar e incorporar sus pensamientos y perspectivas en la planificación e implementación de políticas.

#### *Establecimiento de respuesta de VI en el sistema telefónico 911*

En el sistema 911 que es conocido por la población, es necesario que se generen protocolos de respuesta específicos para la VI. Esto con el fin de que el sistema sea capaz de brindar información sobre la protección de los menores de la VI y redirección de la llamada a un centro cercano no directamente a la procuraduría a menos de ser necesario. El contar con múltiples números puede dificultar el uso de las líneas de apoyo por lo que se propone el uso del 911. La disponibilidad de este servicio debe ser permanente y a cualquier hora. Se debe informar a la comunidad de este servicio mediante campañas de radiodifusión, internet y entrega de folletos en escuelas. Sin embargo, es importante destacar que “La utilidad de la obligación de denuncia es particularmente cuestionable en situaciones donde no hay funcionamiento eficiente del sistema legal o de protección infantil para actuar en un infor-

me”. Esto es relevante ya que condiciona la efectividad de los mecanismos de denuncia al funcionamiento y respuesta de la línea y del centro.

Es necesario que estos centros cuenten con el apoyo institucional necesario para el desarrollo de sus actividades, además de que debe fomentarse la coordinación con otros sectores que se involucren con menores como centros educativos o médicos. El involucramiento de los padres en este tipo de programas representa una problemática ya que a pesar de que exista el servicio no quiere decir que el cuidador tenga los incentivos necesarios para asistir a ellos. En Estados Unidos se intenta solucionar este problema mediante incentivos fiscales o transferencias condicionadas. Otra alternativa es que las personas sean involucradas con los centros por medio de las escuelas o guarderías.

## **Conclusión**

Las opciones disponibles a familias y comunidades ante situaciones de violencia familiar se inclinan a las del sistema penal sin considerar estrategias de prevención. Es indispensable que se creen mecanismos de identificación y respuesta eficientes; en México son necesarias instancias comunitarias y de gobiernos locales que sean capaces de identificar situaciones de riesgo y atiendan a víctimas, familias, denunciantes en forma proactiva, discreta, razonada, con base en las mejores prácticas y conocimiento de las ciencias sociales y médicas. Es improbable que una solución aislada como la prohibición o de castigos ejemplares en el ámbito penal tenga la capacidad de captar la complejidad del problema y atender a la diversidad de situaciones que se dan en términos de violencia familiar. Una parte importante de la solución está en la creación de instituciones que permitan interacciones informadas y efectivas, que maximicen la construcción de comunidades resilientes fortaleciendo en todo momento el potencial preventivo y actúen oportunamente en casos que requieren de corrección. La violencia puede y debe erradicarse.

Ciudad de México, junio de 2020