

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Azcapotzalco

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
Departamento de Sociología

**LA POBLACIÓN INFANTIL EN CONDICIÓN DE
VULNERABILIDAD SOCIAL EN EL DISTRITO
FEDERAL**

TRABAJO TERMINAL
PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN SOCIOLOGÍA
Sociología Urbana
PRESENTA:
MARÍA VANESA CAMPOS MORENO

ASESOR:
MARÍA CRISTINA SANCHEZ MEJORADA

MÉXICO, D.F.

DICIEMBRE, 2002.

A mis padres Yolanda Moreno y Carlos Campos:
Gracias por haberme apoyado incondicionalmente para llegar a buen término la conclusión de mis estudios. Jamás podré pagarles todo lo que han hecho por mí.
Los quiero.

A mi hermano Luis:
Gracias por ser como eres y por el apoyo y dedicación que en tiempos difíciles me diste. Gracias por tu Solidaridad y Fe en mí.

A Valmiki:
Por mostrarme su amor a través de la motivación y el apoyo incondicional para que culminara esta mete. Gracias por darle sentido a mi vida y por estar a mi lado todos estos años.

A mi asesora Cristina Sánchez:
Gracias por su muy valioso apoyo y consejos brindados, además de guiarme a cada paso en este trabajo.

A las Profesoras Ma. Teresa Esquivel y Ana María Durán:
Gracias por los valiosos y acertados comentarios y sugerencias para la conclusión de este trabajo.

Con cariño VANESA

INTRODUCCIÓN

Aunque la infancia debería de ser una etapa para que los niños y las niñas pudieran crecer y desarrollarse en un ambiente de felicidad, amor y comprensión; la realidad nos muestra todo lo contrario, un gran número de menores no tienen acceso a los servicios de salud, no asisten a la escuela o no terminan su educación primaria, carecen de una vivienda digna, y más aún, son objeto de maltrato, humillación, vejaciones, etc.; muchos otros están en riesgo de abandonar sus hogares, viéndose en la necesidad de comenzar a trabajar a muy temprana edad, viviendo expuestos a la explotación o al maltrato.

Es por eso que la Organización de las Naciones Unidas preocupada por la situación mundial de la infancia formuló la Declaración de los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 20 de noviembre de 1959, esta Declaración consta de 10 principios básicos sobre el bienestar y la protección infantil; fue elaborada por un organismo especializado de la ONU conocido con el nombre de UNICEF y cuyas siglas significan: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y su sede se encuentra en la ciudad de Nueva York.

La UNICEF es un organismo que originalmente se estableció para proporcionar ayuda a los niños de los países europeos que fueron devastados

por la Segunda Guerra Mundial. Posteriormente, preocupada por la problemática mundial de la infancia en colaboración con los gobiernos de los países miembros, pone en práctica programas sociales dirigidos a tratar de mejorar la alimentación, la atención médica y las oportunidades para la educación de los niños más necesitados.

La Declaración de 1959 sirvió como trampolín para que en el año de 1989 se emitiera la Convención Internacional de los Derechos de la Niñez (CIDN) que fue ratificada por México en 1990 y que constituyó un instrumento para construir una nueva visión sobre la infancia y así poder establecer compromisos y lineamientos para garantizar los derechos establecidos.

La Convención sobre los Derechos del Niño fue aprobada en 1989 y es considerado el primer instrumento internacional jurídico que incorpora toda la gama de derechos humanos: derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Basada en diversos sistemas jurídicos, la Convención sobre los Derechos del Niño está compuesta de una serie de normas y obligaciones aceptadas por todos que no son negociables. Estipula los derechos humanos básicos que deben disfrutar los niños en todas partes, sin discriminación alguna.

Todos los derechos descritos en la Convención se ajustan a la dignidad humana y el desarrollo adecuado y pleno de todos los niños y las niñas. El compromiso establecido en la CIDN sirvió para que diversos organismos, como el Comité de los Derechos del Niño de la ONU insistieran en la necesidad de armonizar las leyes para garantizar su aplicación en corto y largo plazo. Es así como se enfatizó en la necesidad de crear leyes especializadas tanto en el

ámbito estatal como federal, que dieran cuenta de manera integral de los derechos de la infancia y se crearan las medidas apropiadas para garantizar su cumplimiento.

Fue así como a nivel federal en diciembre de 1999 el poder Legislativo aprobó la reforma y adición al artículo 4º de nuestra Constitución que introduce la noción de los derechos de niñas y niños, señalando algunos de éstos y obligaciones básicas de la familia, la sociedad y el Estado para protegerlos.

El 28 de abril de 2000, la Cámara de Diputados aprobó la **LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES**, reglamentaria del artículo 4º constitucional. Estas medidas son un paso fundamental en materia de protección de los derechos de la niñez, principalmente porque introducen por primera vez, el concepto de niña, niño y sus derechos.

Esta Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes entró en vigor el 29 de mayo de 2000 cuando fue publicado en el Diario Oficial de la Federación. La definición de niño que la Ley ofrece es la siguiente: "son niñas y niños las personas de hasta 12 años incompletos, y adolescentes los que tienen entre 12 años cumplidos y 18 años incumplidos"¹.

Además, a nivel local el 21 de diciembre de 1999, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó la **LEY DE LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS Y LOS NIÑOS EN EL DISTRITO FEDERAL**; esta ley significó un gran avance en materia de niñez ya que fue aprobada y publicada antes que la

Ley Federal sobre los Derechos de los Niños del 2000. La ley del Distrito Federal entró en vigor el 31 de enero del 2000 cuando fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

La ley obliga a la construcción de una política social eficiente, integral y sostenible en materia de infancia, por lo que el gobierno del Distrito Federal a través del Consejo Promotor de los derechos de las Niñas y los Niños del Distrito Federal ha elaborado el Programa de Concertación de Acciones a favor de las Niñas y los Niños en el Distrito Federal (2001-2006).

Este programa se constituye en el eje rector de la labor del Gobierno del Distrito Federal para garantizar el cumplimiento y ejercicio de los derechos de la niñez capitalina.

Pareciera ser que estas dos leyes están completas y que abarcan todas las necesidades que un niño demanda o requiere; pero hace falta conocer las políticas e instituciones que van a ser las encargadas de hacer valer esos derechos y de brindarles la seguridad que por su condición de niños requieren y necesitan. La mejor manifestación de que la realidad no es así, es la existencia de un sector de niños a los que no se les respeta derecho alguno y me refiero principalmente a los niños de la calle. Además existen en el Distrito Federal otro sector de niños que por las condiciones en que viven son catalogados como niños en condiciones de vulnerabilidad social como son: los niños indígenas, los niños discapacitados, los niños trabajadores y en general los niños urbano marginales.

¹ Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Título Primero. Disposiciones Generales. Artículo Segundo. 2000.

Con base en lo anteriormente expuesto y tomando como unidad de análisis de nuestra investigación a los niños en condición de vulnerabilidad social se formularon los siguientes cuestionamientos, los cuales conformaron el hilo conductor de esta investigación: ¿Cuáles son las acciones del gobierno del Distrito Federal para garantizar el cumplimiento de la Ley de los Derechos de los Niños?, ¿Cuáles son las instancias del gobierno del DF encargadas de los programas a favor de la niñez en condición de vulnerabilidad social?.

El supuesto principal que guía esta investigación es que, a partir de 1997 el gobierno del Distrito Federal asumió en su política social como una de sus principales prioridades a los grupos vulnerables, entre los que se encuentran los niños en condición de vulnerabilidad social, favoreciendo así la implementación y mejoramiento de programas para este grupo.

Por eso el **OBJETIVO GENERAL** de esta investigación es: conocer los programas del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal encaminados a garantizar el cumplimiento, reconocimiento y el pleno ejercicio de los derechos de la niñez en condiciones de vulnerabilidad social.

Para alcanzar este objetivo general, se establecen como **OBJETIVOS ESPECÍFICOS** los siguientes:

- Conocer la política social del Gobierno del Distrito Federal en especial el cambio generado a partir de las elecciones democráticas en 1997, en concreto el Programa Integrado Territorial como principal eje articulador de la política social del DF.

- Conocer la problemática del niño que vive en situación de vulnerabilidad.
- Identificar las instancias del GDF encargadas de la atención a la niñez.
- Conocer los lineamientos y programas del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia como principal organismo encargado de la asistencia social, así como conocer los lineamientos y programas del DIF-DF como principal organismo del Gobierno que brinda atención a la niñez en condición de vulnerabilidad social.
- Conocer y analizar los Derechos de los Niños plasmados en la Ley para la Protección de las Niñas, Niños y Adolescentes y en la Ley de los Derechos de las Niñas y los Niños en el Distrito Federal.
- Analizar el Programa de Concertación de Acciones a favor de las Niñas y los Niños del Distrito Federal 2001-2006, principal documento que obliga a la construcción de una política social eficiente en materia de infancia.

Para contestar a mis preguntas de investigación y poder cumplir con los objetivos establecidos se inició la investigación a partir de la realización de una revisión bibliográfica, hemerográfica y por Internet de lecturas relacionadas al tema, así como visitas a diversas instituciones como Naciones Unidas, UNICEF, el Colegio de México, la Comisión de Derechos Humanos del DF, el DIF del Distrito Federal.

Posteriormente, para la elaboración del Capítulo I se procedió a revisar la base de datos del XII Censo de Población y Vivienda 2000 (Tabulados Básicos) con en fin de seleccionar los indicadores censales que me permitieran conocer cuál es la situación de los niños de 0 a 14 años en el Distrito Federal. Una vez identificados los indicadores se procedió a la elaboración de Cuadros

que me permitieran analizar cada uno de los indicadores seleccionados y así poder hacer un diagnóstico.

Producto de una plática con la Prof. Cristina Sánchez se procedió a solicitar a la Lic. Olinda Ortiz Subdirectora de Niñez en Riesgo del DIF-DF me permitiera colaborar en la subdirección con el propósito de obtener información de primera mano sobre lo que se está realizando a favor de la niñez en condición de vulnerabilidad social.

El resultado fue que colaboré con ella por un período aproximado de 5 meses en los cuales tuve oportunidad de tener acceso a información de primera mano que me permitió cumplir con los objetivos de esta investigación, además de visitar los Centros de Día y el Albergue para niños trabajadores ubicado en la central de abasto.

El trabajo se desarrolla en cuatro capítulos: En el primer capítulo titulado *Los Niños en el Distrito Federal* se analiza información relevante sobre los niños de 0 a 14 años de edad, describiendo su crecimiento y composición por edad y sexo, sus características educativas y de participación económica, así como otros aspectos demográficos con los datos obtenidos en el XII Censo de Población y Vivienda, 2000.

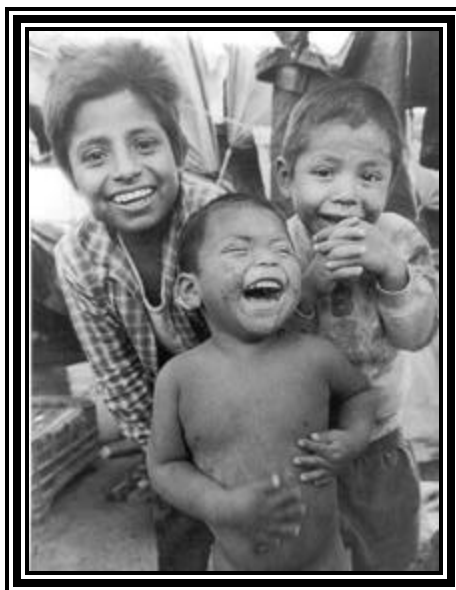
En el segundo capítulo titulado *La Política Internacional y Nacional a Favor de la Infancia* se expone la definición y el papel de las políticas públicas, se analiza la Política Social del Gobierno Federal y los avances que se tienen en este rubro a favor de la niñez mexicana.

En el tercer capítulo titulado *La Asistencia Social y el Sistema*

Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia se analiza el concepto de asistencia social bajo el cual surgió el DIF Nacional, además se conocerán sus antecedentes, objetivos, atribuciones, etc. Se abordará el proceso de descentralización del DIF en el Distrito Federal y la conceptualización de la niñez en Condición de Vulnerabilidad Social (o en riesgo).

Por último, en el cuarto capítulo titulado *La Política del Gobierno del Distrito Federal y los programas a favor de la población infantil en condición de vulnerabilidad social* se hace una descripción de la política social del DF a partir de 1997, año en que por primera vez se realizaron elecciones democráticas para elegir al Jefe de Gobierno. Además se abordan los 2 programas que tiene a su cargo el DIF-DF a favor de la niñez en condición de vulnerabilidad social como son: los Centros de Día y el Programa de Becas a Niñas y Niños en Situación de Vulnerabilidad.

A pesar de que el DIF-DF tiene a su cargo un gran número de programas a favor de los niños, decidí escoger estos dos porque considero que son los más importantes que se tienen a favor de la población infantil en condición de vulnerabilidad social, prueba de ello es que se tiene pensado aplicar el modelo de atención de los centros de día a los Centros DIF ubicados en cada una de las delegaciones; en el caso del programa de becas escolares está enmarcado en el Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social que es el eje articulador de la política social del gobierno del Distrito Federal.



CAPÍTULO 1

LOS NIÑOS EN EL DISTRITO FEDERAL

Una de las preocupaciones centrales de la sociedad y el gobierno son los niños, ya que ellos constituyen el presente y sobre todo el futuro. La población infantil constituye un importante segmento de la población ya que representa una perspectiva del desarrollo del país; por lo que, la información referente a esta población adquiere gran importancia y requiere que le pongamos un mayor interés.

Es importante conocer el comportamiento demográfico de esta población ya que esto nos permitirá identificar niveles de demanda en los distintos tipos de equipamiento, así como planificar la distribución de las inversiones. Por ejemplo, podemos prever las necesidades que se puedan presentar en el futuro respecto a las necesidades de educación, de atención a la salud, de empleo, etc.

La principal fuente de información consultada para la elaboración de este capítulo es el XII Censo de Población y Vivienda 2000. Por eso en el presente capítulo, se analizará información relevante sobre los menores de 0 a 14 años de edad, describiendo su crecimiento y composición por edad y sexo, sus características educativas y de participación económica, así como otros aspectos demográficos.

Cabe aclarar que en La Convención sobre los Derechos de los Niños y en la Ley de los Derechos de las Niñas y los Niños en el Distrito Federal se establece que debe entenderse por niño *"a todo ser humano menor de 18 años de edad"*,² sin embargo, para el desarrollo e interés de este trabajo, se considera a la población infantil como *la compuesta por niños y niñas de 0 a 14 años de edad que viven en el Distrito Federal*.

1.1 CARACTERÍSTICAS GENERALES

La población infantil del Distrito Federal alcanzó, para el año 2000, una cifra de 2'245,014 niños que representa el 26.1% del total de la población del Distrito Federal y el 6.4% del total de la población infantil de la República Mexicana (34'640,774 niños). Estos valores comparados con los del censo de 1990 muestran que la población infantil ha decrecido puesto que para ese año la población infantil fue de 2'508,999 niños que representaron el 30.5% del total de la población del Distrito Federal.

² GDF. Ley de los Derechos de las Niñas y los Niños en el Distrito Federal. Título Primero. Disposiciones Generales. Capítulo Único del Ámbito y del Objeto. Artículo Tercero. 2000.

Como se observa al comparar los datos de 1990 y el 2000, la población infantil del Distrito Federal en los últimos 10 años disminuyó en casi 4.4 puntos porcentuales. Esto puede ser producto de la generalización del uso de métodos anticonceptivos y a la planificación familiar que introdujeron cambios importantes en los niveles de fecundidad de las mujeres. Por ejemplo, en veinte años, las mujeres han reducido su fecundidad a casi la mitad, de 4.5 hijos por mujer en 1980 se pasó a 3.3 en 1990 y a 2.02 en el año 2000.

Al analizar los datos de la distribución porcentual de la población de 0 a 14 años de edad entre las delegaciones del Distrito Federal, se observa que la mayor concentración de niños se localiza en la delegación Iztapalapa con el 23.4%, le siguen la delegación Gustavo A. Madero con el 14.3% y Álvaro Obregón con el 8.1%; en cierta medida es lógico ya que es donde mas población hay. Estas delegaciones corresponden al primer contorno de crecimiento territorial que experimentó la Ciudad de México entre 1930 y 1950. En el otro extremo, donde menor población hay se ubican las delegaciones Magdalena Contreras con el 2.7%, Cuajimalpa de Morelos con el 2.0% y Milpa Alta con el 1.4%; esta última corresponde al tercer contorno de crecimiento que se dio a partir de 1970 (ver cuadro 1-A).

CUADRO 1-A
DISTRIBUCIÓN POCENTUAL DE LA POBLACIÓN DE
0 A 14 AÑOS EN EL DISTRITO FEDERAL, 2000

DELEGACIÓN	POBLACIÓN TOTAL	TOTAL DE NIÑOS	%
DISTRITO FEDERAL	8,605,239	2,245,014	100.0
Alvaro Obregón	687,020	181,503	8.1
Azcapotzalco	441,008	106,631	4.7
Benito Juárez	360,478	63,875	2.8
Coyoacán	640,423	144,619	6.4
Cuajimalpa de Morelos	151,222	44,696	2.0
Cuauhtémoc	516,255	115,430	5.1
Gustavo A. Madero	1,235,542	320,136	14.3
Iztacalco	411,321	103,506	4.6
Iztapalapa	1,773,343	524,606	23.4
Magdalena Contreras, La	222,050	61,127	2.7
Miguel Hidalgo	352,640	73,466	3.3
Milpa Alta	96,773	31,679	1.4
Tláhuac	302,790	95,713	4.3
Tlalpan	581,781	155,600	6.9
Venustiano Carranza	462,806	115,106	5.1
Xochimilco	369,787	107,321	4.8

FUENTE: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

El análisis de la población infantil respecto a la población total de cada delegación muestra un comportamiento diferente, revisando cada uno de estas encontramos que los porcentajes se ubican entre el 17.7% en Benito Juárez al 32.7% en Milpa Alta. Las delegaciones que tienen menor población infantil, además de Benito Juárez, son Miguel Hidalgo con el 20.8%, Cuauhtémoc con el 22.4%, Coyoacán con el 22.6%; mientras que en el otro extremo, es decir, con mayor población infantil, además de Milpa Alta se ubican las delegaciones Tláhuac con el 31.6%, Cuajimalpa de Morelos e Iztapalapa con el 29.6% y Xochimilco con el 29.0% (ver cuadro 1-B).

CUADRO 1-B
PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN DE 0 A 14 AÑOS POR
DELEGACIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL, 2000

DELEGACIÓN	POBLACIÓN TOTAL	TOTAL DE NIÑOS	%
DISTRITO FEDERAL	8,605,239	2,245,014	26.1
Alvaro Obregón	687,020	181,503	26.4
Azcapotzalco	441,008	106,631	24.2
Benito Juárez	360,478	63,875	17.7
Coyoacán	640,423	144,619	22.6
Cuajimalpa de Morelos	151,222	44,696	29.6
Cuauhtémoc	516,255	115,430	22.4
Gustavo A. Madero	1,235,542	320,136	25.9
Iztacalco	411,321	103,506	25.2
Iztapalapa	1,773,343	524,606	29.6
Magdalena Contreras, La	222,050	61,127	27.5
Miguel Hidalgo	352,640	73,466	20.8
Milpa Alta	96,773	31,679	32.7
Tláhuac	302,790	95,713	31.6
Tlalpan	581,781	155,600	26.7
Venustiano Carranza	462,806	115,106	24.9
Xochimilco	369,787	107,321	29.0

FUENTE: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

Para que sea más claro el cuadro anterior se interpreta de la siguiente manera: en el caso de la delegación Milpa Alta el 32.7% de su población total tiene entre 0 y 14 años, en la delegación Cuauhtémoc el 22.4% de su población total tiene de entre 0 y 14 años, en Benito Juárez el 17.7% de su población total tiene entre 0 y 14 años y así sucesivamente.

Para poder tener un panorama más amplio de cómo está distribuida en el Distrito Federal la población infantil se puede consultar el Plano 1, donde se puede observar que las delegaciones que menor cantidad de niños y niñas tienen son las ubicadas en el centro del Distrito Federal, tres de ellas (Benito Juárez, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo) pertenecieron a lo que se llamó Ciudad Central

y que abarcaba la Ciudad de México hacia 1930. Esto quiere decir que junto a Venustiano Carranza es la zona más antigua de la ciudad y contiene en su interior el Centro Histórico que posee más de 1,500 edificios coloniales³ además cuentan con todo el equipamiento necesario para el pleno desarrollo de un niño; como son: escuelas, hospitales, parques, jardines, bibliotecas, etc.

En cambio, en las delegaciones donde mayor cantidad de niños hay, Milpa Alta, Xochimilco, Iztapalapa, Tláhuac, etc.; son delegaciones ubicadas en la periferia del Distrito Federal y corresponden al primer, segundo y tercer contorno de crecimiento que la ciudad experimentó de 1930 a 1970⁴. Son delegaciones con rasgos rurales en donde predomina la pobreza extrema y no cuentan con la infraestructura y el equipamiento necesario para el pleno desarrollo de un niño; son delegaciones con carencia de escuelas, bibliotecas, computadoras, libros, etc.

Para poder analizar la composición por sexo de la población infantil del Distrito Federal se utilizó el indicador Índice de Masculinidad observándose que en el Distrito Federal hay 103 hombres por cada 100 mujeres; es decir, 3 hombres más. En algunas delegaciones como Magdalena Contreras y Xochimilco la diferencia es un poco mayor ya que hay 104 hombres por cada 100 mujeres, le siguen las delegaciones Álvaro Obregón, Benito Juárez, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Milpa Alta, Iztapalapa y Venustiano Carranza con 103 hombres por cada 100 mujeres; en otras como Azcapotzalco, Coyoacán,

³ Villavicencio y Durán, Ana (1993) "Características territoriales de la zona metropolitana de la Ciudad de México" en Coulomb y Duhau (coord.) Dinámica Urbana y Procesos Sociopolíticos. OCIM/UAM-A/CENVI.

⁴ *Ibidem*.

Cuajimalpa, Miguel Hidalgo y Tlalpan hay 102 hombres por cada 100 mujeres y por último en la delegación Iztacalco se encuentra la menor diferencia con 101 hombres por cada 100 mujeres (ver el siguiente cuadro).

CUADRO 2
POBLACIÓN TOTAL DE 0 A 14 AÑOS E ÍNDICE
DE MASCULINIDAD POR DELEGACIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL, 2000

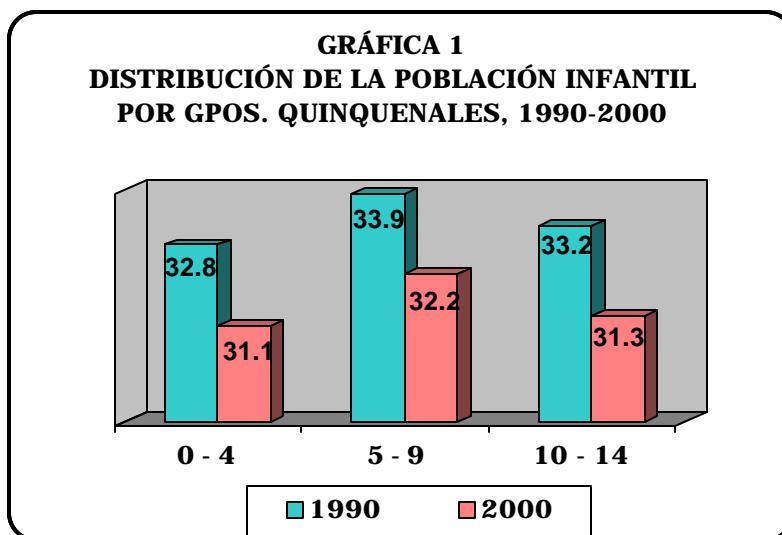
DELEGACIÓN	TOTAL DE NIÑOS	NIÑOS	NIÑAS	ÍNDICE DE MASCULINIDAD
DISTRITO FEDERAL	2,374,012	1,203,070	1,170,942	103
Alvaro Obregón	189,812	96,264	93,548	103
Azcapotzalco	113,290	57,328	55,962	102
Benito Juárez	72,875	36,951	35,924	103
Coyoacán	153,687	77,465	76,222	102
Cuajimalpa de Morelos	48,598	24,504	24,094	102
Cauhtémoc	128,096	65,111	62,985	103
Gustavo A. Madero	333,614	169,033	164,581	103
Iztacalco	109,529	55,064	54,465	101
Iztapalapa	542,956	275,693	267,263	103
Magdalena Contreras, La	65,416	33,379	32,037	104
Miguel Hidalgo	83,214	41,973	41,241	102
Milpa Alta	32,864	16,708	16,156	103
Tláhuac	99,972	50,496	49,476	102
Tlalpan	164,759	83,516	81,243	103
Venustiano Carranza	121,668	61,763	59,905	103
Xochimilco	113,662	57,822	55,840	104

FUENTE: INEGI . XI Censo General de Población y Vivienda, 2000.

Una de las formas en que el INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) presenta la información de los censos para facilitar al usuario el manejo de los datos es por grupos quinquenales de edad.

Al analizar la distribución de la población de 0 a 14 años por grupos quinquenales de edad y compararlos con los datos del censo de 1990 se tiene lo siguiente: en 1990 en el primer grupo de edad que va de 0 a 4 años se ubicaba el 32.7% de los menores, para el año 2000 esta cifra disminuyó a 31.1%; en el

caso del grupo de 5 a 9 años en 1990 el porcentaje era de 33.9%, para el censo 2000 fue de 32.2% y en el último grupo de 10 a 14 años en 1990 el porcentaje era de 33.3% y en el 2000 fue de 31.3% (ver gráfica 1).



Fuente: INEGI. XII Censo de Población y Vivienda, 2000

Como se puede observar estas cifras en los últimos diez años disminuyeron como resultado de un proceso que se conoce con el nombre de "envejecimiento por la base" y que consiste en un incremento poco importante de la población mayor de 65 años, en una reducción de los primeros grupos de edad (0-14 años) y un incremento en los grupos intermedios (15-64 años). En otras palabras "es un proceso gradual en el que la proporción de adultos y ancianos aumenta en una población, mientras disminuye la proporción de niños y adolescentes"⁵.

1.2 CARACTERÍSTICAS EDUCATIVAS

⁵ Esquivel, Ma. Teresa y Flores, Rene (1997) Elementos Demográficos para el estudio sociológico de la población. Departamento de Sociología. UAM-A. México.

La educación es un detonador imprescindible en la transformación de la sociedad y también es un instrumento para el desarrollo económico y político de un país, en este caso México. Desde hace algunos años uno de los objetivos del gobierno es de lograr la modernización del sistema educativo, para ello en el año de 1993 se creó la Ley General de Educación, en ésta se establece que la educación es un "derecho de todo individuo":

Art. 2: Todo individuo tiene derecho a recibir educación y, por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional, con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables⁶.

Pero también es una obligación:

Art. 4: Todos los habitantes del país deben cursar la educación primaria y secundaria. Es obligación de todos los mexicanos hacer que sus hijos o pupilos menores de edad cursen educación primaria y secundaria⁷.

Uno de los retos del gobierno referente al sistema educativo es el acceso de la población a los servicios educativos y las enormes diferencias prevalecientes que se derivan del origen social y los factores socioeconómicos de los individuos, que se expresan en abismales diferencias no sólo en cuanto a las oportunidades educativas mismas, sino en cuanto a las posibilidades de perseverancia en la educación, de aprovechamiento en la escuela, y aún, ya fuera del sistema escolar, en las perspectivas de éxito social, laboral y

⁶ Loyo, Aurora. (1996) "Las Nuevas Orientaciones de la Política Educativa Mexicana" en Las Políticas Sociales de México en los Años Noventa. México, Plaza & Janes.

económico con relación a la educación recibida.

Pese a todos los problemas relacionados con la educación que el gobierno tiene que enfrentar y resolver resulta necesario conocer algunas de las características educativas de la población infantil del Distrito Federal, para esto consideré 3 aspectos que resultan fundamentales y que pueden arrojar datos interesantes: el primero es la aptitud para leer y escribir, el segundo la asistencia escolar y por último el nivel de instrucción que a continuación detallaré.

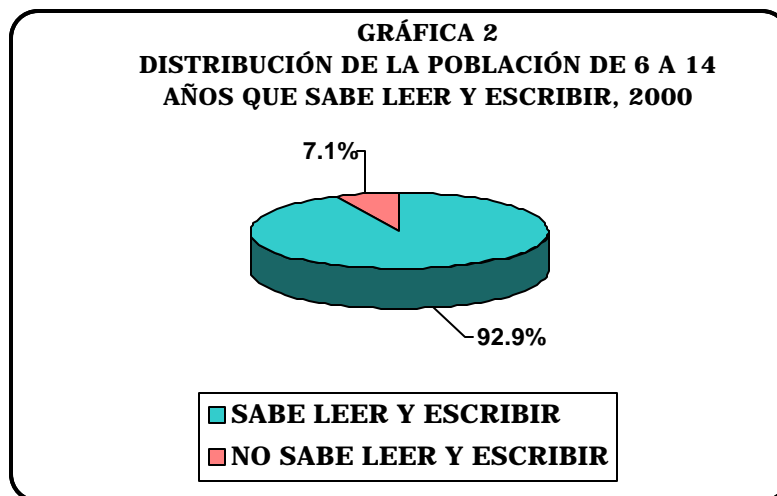
1.2.1 Aptitud para leer y escribir

De los 1'352,670 niños de 6 a 14 años de edad que viven en el Distrito Federal y que registró el Censo del 2000, el 92.9% sabe leer y escribir, esto quiere decir que hay en el DF 1'257,294 niños alfabetas. Este valor comparado con el de 1990 que fue de 93.2% (1'403,922) es menor en 0.3 puntos porcentuales (146,628 niños), que puede mostrar un retroceso del sistema educativo.

Pero, para el año 2000 existen todavía en el Distrito Federal 95,376 niños analfabetas, es decir, que no saben leer y escribir su nombre y que representan el 7.1% de la población de 6 a 14 años (ver gráfica 2). Esta población es una de las principales preocupaciones del Gobierno del DF; por lo que a través del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal se están implementado programas para que esos niños puedan acceder

⁷ *Ibíd.*

a la educación a través del programa de becas escolares y así tener la oportunidad de seguir estudiando para tener mejores oportunidades de empleo futuro.



En el grupo de 6 a 9 años, en donde se ubican los niños que cursan los primeros grados de la educación primaria, la proporción de los que saben leer y escribir alcanzó 85.6%, no obstante hay 88,045 niños entre 6 y 9 años que aún no saben leer ni escribir. Estas cifras son comprensibles ya que generalmente los entran a primero de primaria a los 6 años cumplidos y la mayoría de las veces aún no saben leer y escribir, generalmente les toma en promedio 1 o 2 años para aprender.

En el caso del grupo de 10 a 14 años, en donde se ubican los niños que cursan los últimos grados de primaria y el primero de secundaria, la proporción de niños que saben leer y escribir alcanzó el 99.0% existiendo todavía 7,331 niños de 10 a 14 años que no saben leer ni escribir. Estas cifras son normales ya que sólo el 1% de la población de 10 a 14 años del DF es analfabeta, considero que esta cifra no es alta y lo que nos deja ver es que los esfuerzos

del Gobierno por combatir el analfabetismo están dando buenos resultados y se puede esperar que en el próximo censo (2010) esta cifra disminuya o desaparezca.

El análisis por delegaciones muestra que en donde menos cantidad de niños de 6 a 14 años sin aptitud para leer y escribir o analfabeta se localizan en las siguientes delegaciones: Benito Juárez con el 3.8%, Venustiano Carranza y Azcapotzalco con el 5.8% y Miguel Hidalgo con el 5.3%, como se puede observar son porcentajes inferiores al 6%; esto puede ser resultado de que en estas delegaciones es donde menor cantidad de niños hay.

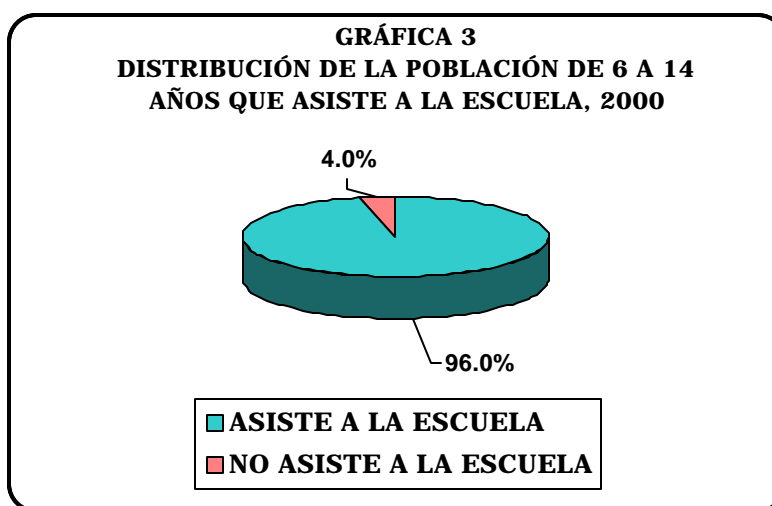
En contraste, las delegaciones que registran los valores más altos de analfabetas son: Milpa Alta en primer lugar con el 10.5%, Xochimilco con el 8.5%, Tlahuac, Magdalena Contreras y Cuajimalpa comparten el mismo porcentaje 8.4%.

Como se puede observar en el plano 2, son delegaciones que se ubican en la periferia del DF que por sus rasgos rurales, se encuentran marginadas, viven en pobreza extrema y no cuentan con la infraestructura escolar necesaria para prestar el servicio tomando en cuenta que son delegaciones que mayor cantidad de niños poseen; es por eso que tienen los porcentajes más altos.

1.2.2 Asistencia escolar

Respecto a la población infantil de 6 a 14 años de edad que asiste a la escuela en el Distrito Federal (1'298,428) se observa que para el año 2000 la proporción de asistencia escolar es de 96.0%, éste es ligeramente mayor si lo

comparamos con el de 1990 que fue de 95.1%. No obstante aún existen en el Distrito Federal 54,242 niños de 6 a 14 años que no asisten a la escuela (son muchísimos) y que representan el 4.0% de su población (ver gráfica 3). Estos niños también forman parte de las prioridades del Gobierno del DF por lo que son parte de los programas del gobierno para incorporarlos a la escuela y puedan terminar por lo menos la primaria y secundaria como es el caso de las becas escolares cuyo propósito es el de prevenir la deserción escolar.



Fuente: INEGI. XII Censo de Población y Vivienda, 2000

La proporción de asistencia escolar en las 16 delegaciones es bastante alto (entre el 95.1% y el 97.2%); sin embargo hay que resaltar a los niños que no asisten a la escuela y en este caso los porcentajes más bajos lo registraron las delegaciones: Azcapotzalco con el 2.8%, Benito Juárez con el 3.1%, Coyoacán con el 3.2%, Iztacalco con el 3.3%; hay que recordar que estas delegaciones son las que menos niños tienen y son las que cuentan con más equipamiento.

Los porcentajes más altos lo registraron las delegaciones: Iztapalapa con el 4.9%, Milpa Alta con el 4.6%, Xochimilco con el 4.4% y Álvaro Obregón

con el 4.3%, como se puede observar en el plano 3 son delegaciones rurales ubicadas en la periferia del DF que viven en pobreza por lo que tienen una pésima situación económica y que provoca que muchas veces los jefes de familia se ven obligados a no mandar a los hijos a la escuela y en último de los casos a abandonarla para que los hijos cooperen con el gasto familiar o porque no les alcanza para pagar la cuota, uniformes, útiles, etc.

Con los datos arriba mencionados se puede observar que existe una relación entre la asistencia escolar y la aptitud para leer y escribir; de esta manera, las entidades que tienen los porcentajes más bajos de asistencia, a su vez cuentan con proporciones mayores de niños que no poseen dicha aptitud. En esta situación se encuentran las delegaciones Milpa Alta, Xochimilco, Tlalpan y Tláhuac (delegaciones rurales). En el otro extremo, las delegaciones que tienen proporciones elevadas de población con aptitud para leer y escribir, cuentan también con los porcentajes más altos en asistencia escolar; son los casos de Azcapotzalco, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza.

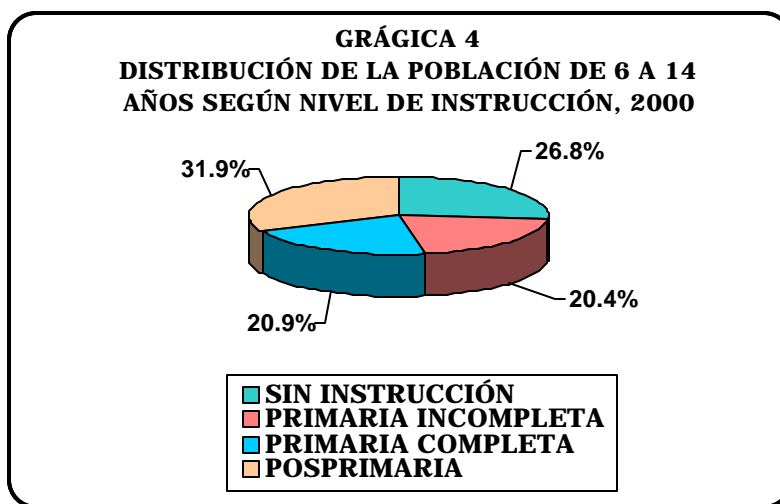
Cabe mencionar que el comportamiento de la asistencia escolar según la edad es diferenciado; mismo que se inicia a los 6 años (94.9%), ascendiendo de los 7 años hasta los 11 años (97.6%), para descender en las edades siguientes; por ejemplo, a la edad de 12 años (96.6%), a los 13 años (94.9%) y a los 14 años (90.7%).

Este comportamiento puede ser comprensible debido a que los niños de 7 a 12 años se encuentran cursando la educación primaria y como junto con la secundaria son requisito básico para entrar en la competencia laboral los padres de familia hacen lo posible para que sus hijos concluyan la educación a

nivel básico (primaria y secundaria); es por eso que el porcentaje asciende. Pero en el caso de los 13 a 14 años, son niños que se encuentran cursando la educación secundaria y como lo vamos a comprobar en el siguiente apartado sobre el nivel de instrucción, son pocos los niños que continúan la educación pos primaria; por eso desciende el porcentaje.

1.2.3 Nivel de Instrucción

En lo referente al análisis sobre el nivel de instrucción de los niños del Distrito Federal, para el grupo de 6 a 14 años (1'352,670 niños), los que no tienen ninguna instrucción representan el 26.8%, esto significa que son niños que jamás han tenido oportunidad de asistir a la escuela y que no saben leer ni escribir. En el siguiente caso, los niños que tienen la primaria incompleta representan el 20.4%, esto quiere decir que son niños que se ubican entre el primero y quinto grados; los niños que tienen la primaria completa representan el 20.9% y los que tienen educación pos primaria representan el 31.9%; es decir son niños que tienen la oportunidad de seguir estudiando y se encuentran estudiando la secundaria (ver gráfica 4).



Fuente: INEGI. XII Censo de Población y Vivienda, 2000

Considerando el grupo de 10 a 14 años, que son los niños que deben de estar terminando la educación primaria y empezando la secundaria, se tiene que en el 2000, el 1.4% no tiene instrucción, el 47.1% tiene primaria incompleta, el 20.2% tiene la primaria completa y el 30.8% tiene estudios pos primarios.

En el análisis por delegaciones, las proporciones más altas de población de 10 a 14 años que son niños que deben de estar en los últimos grados de primaria (5to. Y 6to.) y empezando la secundaria y no tienen instrucción, corresponden a Milpa Alta con el 1.9%, Benito Juárez con el 1.8%, Iztapalapa con el 1.7% y Magdalena Contreras con 1.6%; hay que recordar que a excepción de Benito Juárez son delegaciones localizadas en la periferia del Distrito Federal y que aún conservan rasgos rurales, además de no contar con las suficientes escuelas para cubrir la demanda.

En caso contrario, las delegaciones con proporciones más bajas de niños sin instrucción corresponden a Coyoacán y Cuajimalpa con el 1.0%, Tlahuác y Tlalpan con el 1.1%, Gustavo A. Madero con el 1.2% y Miguel Hidalgo con el 1.3%; estas delegaciones se localizan en el centro del Distrito Federal, son de las más antiguas y cuentan con el suficiente equipamiento para cubrir la demanda.

En cuanto a la diferencia por sexo de la población de 6 a 14 años y

según su nivel de instrucción se puede observar que el 15.3% de las mujeres y el 13.2% de los hombres terminaron la primaria, esto es debido a que las mujeres generalmente tardan más en terminar la escuela e incluso como lo demuestran los siguientes datos no continúan la educación secundaria. En el caso de estudios pos primarios; el 63.0% de los hombres tienen estudios pos primarios y sólo el 58.6% de las mujeres continuaron estudiando, esto representa una diferencia a favor de los hombres de 4.4 puntos porcentuales; esta diferencia tiene que ver con el género y todavía con algunos rasgos de machismo que predominan en los hogares.

1.3 LENGUA INDÍGENA

En el año 2000 hay en el Distrito Federal 7,851 niños de 5 a 14 años que hablan alguna lengua indígena; esta cifra representa el 0.5% del total de niños en esas edades. Este valor comparado con el de 1990 (7,244 niños) que fue de 0.4% es mayor en 0.1 punto porcentual; además representa el 5.5% del total de hablantes de lengua indígena de 5 años y más (141,710).

La búsqueda de empleo, un mejor nivel de vida, un trabajo mejor remunerado, entre otros, son motivos que hacen migrar a las personas del campo a las grandes ciudades, en su mayoría indígenas, esto se puede comprobar con las cifras anteriores ya que se puede observar que en 10 años hubo un aumento de niños indígenas.

La situación de las niñas y niños indígenas se complica puesto que la situación de marginación a la que conlleva su arribo a ciudades como la nuestra,

les determina como población de alto riesgo, que van, desde actividades laborales informales en detrimento de su salud y su desarrollo, hasta situaciones extremas como su absorción al grupo de niñez en y/o de la calle, a ser víctimas cotidianas de maltrato, incluso sexual, sino es que hasta explotadas/os sexualmente.

De la población infantil de 5 a 14 años que habla alguna lengua indígena, sólo el 1.0% es monolingüe, es decir, no hablan español, y el 99.0% sí habla español (ver gráfica 5). Sólo en la delegación Cuajimalpa de Morelos el 100% de los niños indígenas habla español.



Fuente: INEGI. XII Censo de Población y Vivienda, 2000

Comparando los grupos de edad, se observa que en el grupo de 5 a 9 años, 14 de cada 1000 niños son monolingües, en tanto que en el grupo de 10 a 14 años esta proporción se reduce a 6 de cada 1000 niños. Esto tiene que ver con la discriminación a la que se enfrenta la población indígena al llegar al Distrito Federal que se ve en la necesidad de aprender a hablar español para poder comunicarse y poder vender los productos y artesanías que fabrican,

esto trae como consecuencia que tengan que dejar atrás su lengua materna.

Observando el comportamiento por delegaciones, se tiene que las proporciones más altas de población infantil de 5 a 14 años que habla alguna lengua indígena, se encuentran en las delegaciones Cuauhtémoc y Milpa Alta con el 0.9%, Xochimilco con el 0.8%, Coyoacán con el 0.6%. Esto es comprensible ya que en estas delegaciones se puede encontrar a la población indígena vendiendo sus artesanías para poder subsistir, como puede ser en el centro de la Ciudad de México, en el centro de Coyoacán, etc. En contraste, las delegaciones con las proporciones más bajas están Tláhuac, Cuajimalpa de Morelos, Álvaro Obregón y Gustavo A. Madero con el 0.4%, Iztacalco, Azcapotzalco e Iztapalapa comparten el 0.5%.

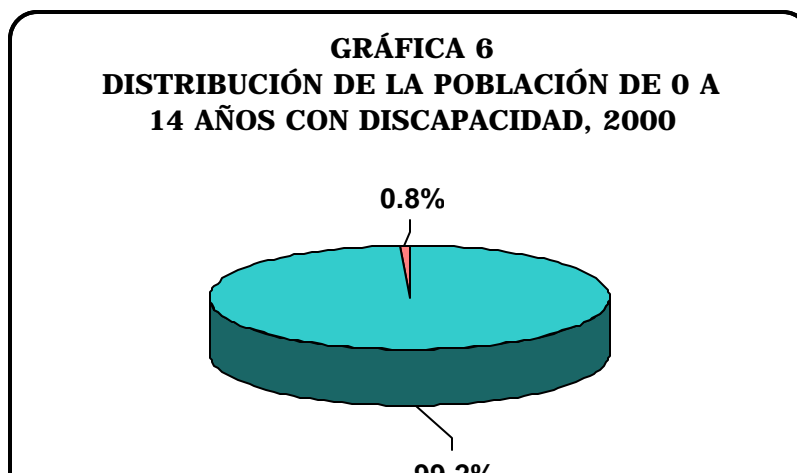
Respecto al tipo de lengua indígena que se habla; se observa la siguiente distribución: sobresale el Náhuatl con el 16.5%; le siguen el Otomí con el 8.6%, el Mixteco con el 6.4%, el Mazateco con el 5.7% y el Zapoteco con el 4.3%. En contraste, las lenguas que no alcanzaron el 1.0% son: Amuzgo (0.1%), Chol (0.1%), Huasteco (0.3%), Maya (0.2%), Purepecha (0.6%). Creo que esta distribución tiene que ver con el lugar de origen de las familias que emigran al Distrito Federal, es más frecuente la migración de los estados más cercanos al DF e incluso de algunos municipios del Estado de México.

Como ya mencionó anteriormente la población infantil indígena vive en condiciones especialmente difíciles y de alto riesgo, por un lado, no cuentan con los servicios básicos para desarrollarse (alimentación y educación, por ejemplo), y muchas veces son considerados por el resto de la población como "inferiores", sin oportunidades para realizarse, enfrentando una realidad

urbana que no satisface sus necesidades primarias y que limita su crecimiento, aunando a esta situación, el alejamiento, al asentarse en las grandes ciudades, de su identidad cultural.

1.4 DISCAPACIDAD

Las niñas y los niños con discapacidad son considerados, en la política social del Gobierno del Distrito Federal, como parte de los grupos de atención prioritaria, situación derivada de la falta de elementos que apoyen su integración a la sociedad. En el año 2000 hay en el Distrito Federal 17,583 niños y niñas de 0 a 14 años con alguna discapacidad; esta cifra representa el 0.8% del total de niños en esas edades (ver gráfica 6).



Fuente: INEGI. XII Censo de Población y Vivienda, 2000

Como se puede observar la población infantil con alguna discapacidad no alcanza el 1% del total de esa población; a pesar de eso el gobierno federal y local ha dado prioridad en su discurso no sólo a los niños con discapacidad sino a toda la población con discapacidad (adultos, jóvenes, ancianos). Por eso, cada vez es más frecuente encontrar en la ciudad rampas especiales de acceso, áreas especiales, puentes peatonales para discapacitados, transporte y diversas alternativas para facilidad de uso y/o acceso para dichas personas.

A pesar de los esfuerzos del gobierno no ha sido suficiente, hace falta la creación de mucha infraestructura para discapacitados, hace falta crearles oportunidades de tener un empleo para que puedan valerse por sí mismos y en muchos casos puedan mantener a su familia, etc. Afortunadamente cada vez son más las personas que han ido tomando conciencia de que los discapacitados son personas con capacidades especiales que merecen todo nuestro respeto y atención.

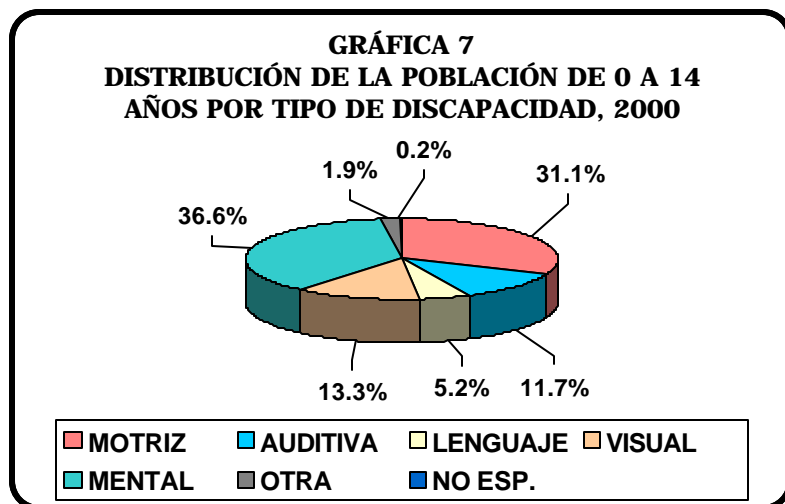
En el análisis por grupos quinquenales de edad de la población de 0 a 14 años que hay en el Distrito Federal con alguna discapacidad (17,583) el 18.9% corresponde al grupo de 0 a 4 años; el 36.0% corresponde al grupo de 5 a 9 años y el 41.9% corresponde al grupo de 10 a 14 años. Como se puede observar el porcentaje se inicia con niveles bajos (18.9%) y va ascendiendo en el

siguiente grupo (36.0%) para finalmente llegar a su nivel máximo en el último grupo (41.9%), lo que indica que han mejorado las condiciones de salud de los niños.

Este comportamiento puede ser explicado así: en el primer grupo (0-4 años) el porcentaje es más bajo debido a que la discapacidad puede provenir desde el nacimiento del niño; es decir, puede ser congénito por eso los niveles bajos. En los siguientes grupos (5-14 años) el porcentaje asciende debido a que la discapacidad puede presentarse por alguna enfermedad o por algún accidente. Hay que tomar en cuenta que por lo general los niños que nacen con una discapacidad la mantienen a lo largo de su vida, a eso hay que agregar los accidentes que sufren, etc.

Respecto al comportamiento por delegaciones, se observa que la mayor proporción de niños con discapacidad se ubica en las delegaciones Azcapotzalco, Coyoacán, Iztapalapa, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero con el 0.8%, Álvaro Obregón, Benito Juárez, Cuajimalpa, Iztacalco y Venustiano Carranza con el 0.7%. En contraste, la delegación que menos proporción de niños con discapacidad es Milpa Alta con el 0.5%. Como se puede observar en las 16 delegaciones a pesar de tener más o menos población con discapacidad, el porcentaje no fue superior al 1.0%.

En relación con el tipo de discapacidad se tiene que el mayor porcentaje se observa en la discapacidad mental con el 36.6 %, le siguen la motriz con el 31.1 %, la visual con el 13.3 %, la auditiva con el 11.7 %, del lenguaje con el 5.2 % y otra con el 1.9 % (ver gráfica 7).



Fuente: INEGI. XII Censo de Población y Vivienda, 2000

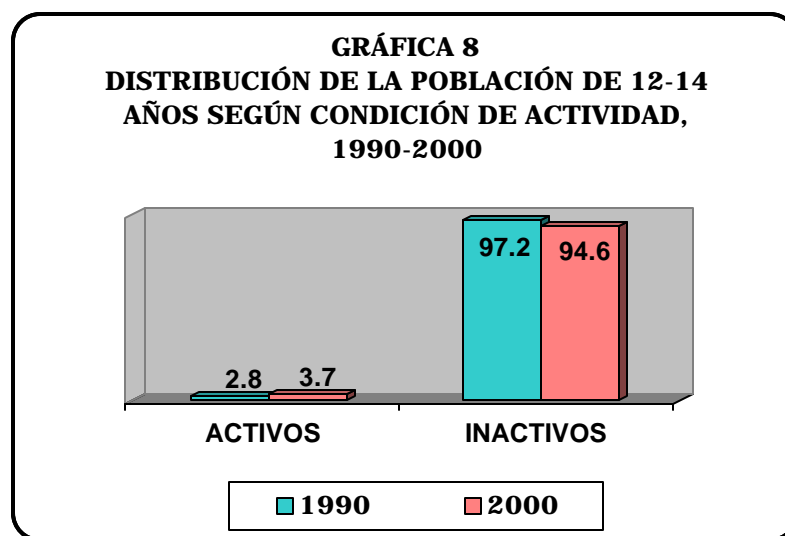
Actualmente, se cuenta con un gran apoyo hacia los niños y niñas con discapacidad dentro de las instalaciones de la recién creada Fundación TELETON, ahí los niños reciben apoyo, terapias, aparatos ortopédicos y de otro tipo completamente gratuitos para que puedan incorporarse a la sociedad y poder tener una mejor calidad de vida; pero principalmente se le ayuda para que en un futuro puedan ser personas autosuficientes. Hay que decir que a pesar de los esfuerzos realizados no es suficiente para cubrir la demanda. También se cuenta con los programas del Gobierno del DF para personas con discapacidad el más actual es el que está incluido en el Programa Integrado Territorial el cual consiste en becas a personas con discapacidad.

1.5 CARACTERÍSTICAS ECONÓMICAS

1.5.1 Participación Económica

El trabajo infantil es una realidad que ocurre como proceso derivado del insuficiente desarrollo económico y social, de la histórica desigualdad en la distribución de la riqueza, los bajos salarios, el desempleo y subempleo y, también, de atavismos culturales, factores que empujan a que miles de niñas y niños deban procurarse auto sustento o convertirse en un aporte, muchas veces el principal, a la economía familiar.

En el año 2000 la población infantil de 12 a 14 años económicamente activa, fue de 16,512 niños, cifra que representa el 3.7% del total de la población de ese grupo de edad. Si comparamos esa cifra con la de 1990, se observa que el volumen de activos es menor, pues en ese año fue de 14,758 niños; sin embargo, en términos relativos la cifra en 1990 fue de 2.8%; por lo que en 10 años aumentó aproximadamente 1.0 punto porcentual (ver gráfica 8).



Fuente: INEGI. XII Censo de Población y Vivienda, 2000

Este aumento se relaciona con la mala situación económica de la población en general, que se ha visto en la necesidad de incorporar a los hijos al mercado de trabajo para poder satisfacer sus necesidades básicas y poder subsistir. Además, tiene relación con la disminución de la asistencia escolar de los menores, mencionada en el apartado 2.2.

En lo que respecta a las diferencias por sexo, se tiene que la participación de los varones de 12 a 14 años en la actividad económica, disminuyó de 11.1 a 4.6% en los últimos 10 años; asimismo la proporción de mujeres activas pasó 3.4 a 2.9%. Para el año 2000 la participación económica de los niños es superior en poco más de 1.0 punto porcentual al de las niñas.

Cabe advertir que para el Censo del año 2000, el 1.7% del grupo de 12 a 14 años no especificó su condición de actividad, es decir, si son o no económicamente activos.

El análisis por delegaciones muestra que las proporciones más altas de población infantil económicamente activa de 12 a 14 años se encuentran en: Milpa Alta con 4.8%, Iztapalapa y Xochimilco con el 4.4%, Tlalpan con el 4.0%; en tanto que las delegaciones con más bajas proporciones de población económicamente activa corresponden a Miguel Hidalgo con el 3.2%, Benito Juárez con el 2.9% y Azcapotzalco con el 2.6%.

Con respecto a la distribución de la población infantil según el tipo de inactividad, el porcentaje más alto se encuentra en el grupo de estudiantes con el 83.9%; seguido por el grupo de otro tipo de inactividad con el 15.0% y por

último la categoría otros⁸ con el 1.1% (ver gráfica 9). Este comportamiento se presenta también por sexo, sólo distinguiendo que en el grupo de los que se dedican al hogar predominan las mujeres con casi el 2.0%.



Fuente: INEGI. XII Censo de Población y Vivienda, 2000

Estos resultados parecen normales ya que estamos hablando de una población que se encuentra en edad escolar todavía (entre 12 y 14 años) y estarían cursando la secundaria. Aunque como se pudo observar hay en el Distrito Federal 16,512 niños que en vez de ir a la escuela a prepararse para forjarse un futuro mejor se ven en la necesidad de trabajar a muy temprana edad y en condiciones desventajosas para ellos.

En resumen, puede decirse que la población infantil en el Distrito Federal en los últimos 10 años ha descendido en números absolutos de 2'508,999 a 2'245,014 niños y su proporción respecto a la población total de la República Mexicana también ha descendido de 8.0% a 6.4% como resultado del menor número de hijos que tienen las parejas.

⁸ En esta categoría por lo poco significativo de los porcentajes agrupe a los que se dedican a los quehaceres del hogar, los pensionados y jubilados, y los incapacitados para trabajar.

En el campo educativo, se destaca la disminución en la aptitud para leer y escribir de la población infantil del Distrito Federal, existiendo 95,376 niños analfabetas. Sin embargo, también se destaca el aumento en la asistencia escolar de las niñas y niños no obstante existen 54,242 niños que no asisten a la escuela y que el Gobierno del DF está apoyando para lograr que en un futuro todos los niños del Distrito Federal asistan a la escuela.

También es notable que el grupo de 10 a 14 años (edades finales), el descenso del porcentaje de niños sin instrucción, en combinación con un incremento en el porcentaje correspondiente al grupo de 12 a 14 años con estudios pos primarios.

Respecto a la participación en la actividad económica, se registran disminuciones del grupo de 12 a 14 años, principalmente por el mayor nivel de asistencia a la escuela. Entre las delegaciones del Distrito Federal se observan pequeñas diferencias que van desde 2.6% para el caso de Azcapotzalco hasta 4.4% para el caso de Iztapalapa, de niños económicamente activos; y de los niños de 12 a 14 años que son económicamente inactivos, como es de esperarse, la gran mayoría (84%) son estudiantes.

CAPITULO 2

LA POLÍTICA INTERNACIONAL Y NACIONAL A FAVOR DE LA INFANCIA

En los años ochenta la crisis económica que se venía perfilando desde la década anterior en los países industrializados, se manifestó en los países subdesarrollados (entre ellos México) como una crisis de la deuda externa, es decir, de imposibilidad de pagar los intereses de la deuda contraída por los gobiernos con la banca internacional, lo que conformó una situación que permitió la instrumentación de una política económica tendiente a la desregulación económica, la venta de empresas paraestatales a la iniciativa privada y, a su vez, la búsqueda de la integración de los mercados domésticos al comercio internacional⁹.

La generalización de los efectos de la crisis económica capitalista, con sus diferentes matices, y la forma en que el gobierno la enfrentó, con políticas tendientes a corregir el déficit comercial y de las finanzas públicas, así como la búsqueda de soluciones al problema de la inflación, provocó que los países subdesarrollados instrumentarán políticas que les aseguraran divisas que les permitieran, a su vez, el pago de los intereses de la deuda externa bajo un contexto dominado por la ideología del libre mercado.

Bajo este contexto en el presente capítulo se reflexiona en primer lugar acerca del concepto de política pública para posteriormente abordar el tema de la política social (como parte de la política pública) estableciendo

⁹ Vite, Miguel Ángel y Rico, Roberto (2001) Qué solos están los pobres. Neoliberalismo y Urbanización Popular en la ZMCM. México. Ed. Plaza y Valdés.

algunas diferencias en la concepción de la política social en el llamado "Estado de Bienestar" y en el nuevo modelo económico llamado "Neoliberal"; para así, poder entender y conocer los avances que se tienen en cuanto a la política social a favor de los niños y las niñas en la actualidad.

Una vez que se tenga claro lo que es la política social y como es concebida actualmente, se abordará el tema de la política internacional a favor de la infancia en donde se verán los avances logrados por la Organización de las Naciones Unidas como principal promotor internacional de los derechos humanos y los derechos de la infancia en todo el mundo.

Además se verá el tema de la política nacional y los avances logrados por nuestro gobierno y organizaciones no gubernamentales a favor de nuestros niños; como es, la participación de UNICEF en México como principal instrumento para que en nuestro país se promulgaran los Derechos de los niños y niñas.

2.1 DEFINICIÓN Y CICLO DE VIDA DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Un primer acercamiento a la definición de política pública es la ofrecida por Luis Aguilar en su libro *La Hechura de las Políticas*:

Por política suele entenderse un conjunto o secuencia de decisiones más que una decisión singular acerca de una acción de gobierno particular. Algunos la entienden como decisiones relativas a los medios para alcanzar los fines. Otros, en contraste, consideran que la política incluye los medios y los fines. En algunos contextos denota decisiones de objetivos de largo plazo o directrices generales de acción gubernamental que guían las acciones de corto plazo en situaciones específicas.¹⁰

¹⁰ Aguilar, Luis. (1996). "Estudio Introductorio", en *La Hechura de las Políticas*. Miguel Ángel Porrúa. México.

Una segunda definición es la ofrecida por Pedro Martínez Martínez:

Las políticas públicas, son cursos de acción adoptados por centros políticos¹¹ legítimos, es decir proviene de centros u organizaciones políticas legítimos, aceptados, reconocidos y efectivos. Estas políticas son públicas porque atienden problemas de la sociedad en su conjunto y, la vastedad y complejidad, hacen necesaria la presencia de un agente público que las lleve a cabo.¹²

Puede decirse que una política pública, es el medio por el cual el gobierno federal y el gobierno local aseguran el bienestar de la ciudadanía a través del disfrute de las libertades humanas y otros beneficios de la vida como la seguridad, el bienestar, la provisión de satisfactores, etc. En otras palabras, el gobierno satisface las demandas de los ciudadanos a través de una serie de capacidades técnicas y administrativas, que pueden traducirse en políticas o programas específicos para lograr el bienestar de la ciudadanía.

También puede decirse que el gobierno utiliza como mecanismo una política pública para lograr los fines u objetivos que se ha propuesto. Es también una forma de legitimación del Estado, ya que cuando son satisfechas las demandas y exigencias de la sociedad se puede hablar de un "buen gobierno"; pero cuando no se tiene la capacidad y las alternativas para la solución de los problemas se cae en una situación de ingobernabilidad y se habla de un "mal gobierno"¹³

Un primer paso para la elaboración o creación de una política pública es

¹¹ Estos centros políticos hasta hace poco, eran por lo general instituciones u organismos del Estado porque eran pocas las instituciones u organismos fuera de la esfera estatal que podían cumplir y porque la complejidad de las políticas requiere que sean organizaciones estatales, en tanto aquéllas no tengan el poder y la formalidad para llevarlas a cabo.

¹² Martínez, Pedro (2001). "Política Social y Gobernabilidad" en Penso y Font (coord.) Políticas Sociales y Nuevos Actores. UAM-A. México.

¹³ Ibidem.

el de identificar y definir un fenómeno como problema; éste forma parte del llamado ciclo de vida de las políticas públicas que a continuación se describe:

- 1) Al identificar un fenómeno como problema, surge la problemática en la sociedad y comienza a ser sentida y planteada por los grupos sociales o sus representantes, hasta que es tomada por el organismo responsable del área en cuestión, el cual comienza a manejar alternativas de solución.
- 2) Se analizan las alternativas generadas, se negocia un acuerdo entre los sectores con opiniones divergentes y finalmente se llega a una decisión que define las políticas que se piensan aplicar en un lugar y período determinados (la discusión de la política se hace en diferentes ámbitos de administración pública y aparato legislativo).
- 3) Se elaboran los programas que se pretenden poner en práctica y posteriormente son llevadas a cabo. Para que la política surta efecto es necesario que se traduzcan en acciones concretas.
- 4) Se miden los resultados de la acción que se aplicó, seguida de una evaluación que se lleva a cabo después de un tiempo transcurrido, tiempo suficiente como para medir la desaparición o modificación del problema original.
- 5) Finalmente se procede a la evaluación de los objetivos que no se hayan logrado.



¹⁴ *Ibíd.*

Una política pública puede expresarse en forma de leyes, programas, reglamentos, juicios de corte, órdenes ejecutivas, decisiones administrativas, etc.¹⁵; además dentro de las políticas públicas se puede encontrar la política económica, la fiscal, la de precios, la habitacional, la ambiental, etc.

Mí interés radica en analizar y describir las políticas y programas sociales como componente fundamental de las políticas públicas, además de considerarlas como parte de un modelo de intervención política del Estado. Es por eso que en el siguiente apartado analizaré la política social puesta en marcha en el modelo neoliberal así como las principales características que la distinguen del modelo anterior.

2.2 LA POLÍTICA SOCIAL

Generalmente se asocia el término de política social con la erradicación o combate a la pobreza, pero el término es más amplio, y no sólo se dirige a los pobres o más necesitados. La política social tiene varios objetivos por cumplir como el logro del bienestar, la equidad y la democracia. Esto se refuerza con la definición de Emilio Duhau tomada del artículo "Estado benefactor, política social y pobreza": "la política social conforma un conjunto de instituciones, programas y mecanismos cuyo denominador común es que sus componentes están orientados a incidir en las condiciones de vida, la socialización y la reproducción de la población..."¹⁶.

¹⁵ Aguilar, Luis. (1996). "Estudio Introductorio", en La Hechura de las Políticas. Miguel Ángel Porrúa. México.

¹⁶ Duhau, Emilio (1995) "Estado benefactor, política social y pobreza" en Sociológica No. 29 Pobreza, Condiciones de Vida y Políticas Sociales. Septiembre-Diciembre, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

Además, la política social tiene como propósito garantizar una serie de servicios que aseguren a las personas integrantes de una sociedad, al menos un piso básico de cobertura de sus requerimientos actuales y futuros para vivir y las posibilidades para desarrollarse.¹⁷

Las estrategias del gobierno federal en los últimos años en nuestro país han presentado un cambio en la concepción de las políticas sociales; por ejemplo¹⁸:

- ✓ El sexenio de José López Portillo (1976-1982) se caracterizó por ser un gobierno de austeridad y recuperación debido a la crisis económica al finalizar el sexenio anterior. Se destacan dos programas diseñados por el gobierno para atender las necesidades populares: el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), que tenía como objetivo la autosuficiencia en la producción alimentaria; y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), cuyo objetivo fue coordinar diversos proyectos orientados a la atención de grupos en desventaja económica y social.
- ✓ El sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) se caracterizó por la instrumentación de programas de ajuste estructural, caracterizados por: austeridad, estabilización, racionalización, liberación que afectó el nivel de empleo y la asistencia social; estos programas afectaron negativamente el nivel de vida de las clases medias y la pequeña burguesía. Además de que se empezó a hacer énfasis en la necesidad de la globalización, es decir,

¹⁷ GDF. Política Social del Gobierno del Distrito Federal. Documento Marco. Diciembre 1998

permitir una mayor apertura de la economía nacional. Además a partir de la crisis de 1982, la pobreza aparece como protagonista en los programas gubernamentales.

- ✓ El sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se caracterizó por ser el escenario de la consolidación de un nuevo modelo de política social cuyo principal instrumento fue el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) que abarcó los siguientes rubros: alimentación, regulación de la tenencia de la tierra, vivienda, procuración de justicia, educación, salud, una mayor cobertura de los servicios. Además de que en mayo de 1993, creó una secretaría destinada a los problemas de la pobreza, a los programas sociales y a los proyectos productivos: la Secretaría de Desarrollo Social que actualmente sigue funcionando.

- ✓ El sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000); en este sexenio el concepto que se usó para referirse a las acciones sociales fue Desarrollo Social, al que definía como nacional, integral, incluyente, participativo y federalista. El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 declaraba corresponsables del desarrollo social, a las organizaciones sociales y ciudadanas. Fueron 3 los principales ejes de acción de las políticas sociales del gobierno en este período: a) la atención focalizada de los grupos en pobreza extrema a través del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA); b) la reforma a la seguridad social, materializada en las transformaciones al IMSS, que buscaban asegurar su autofinanciamiento, y la reforma al sistema de pensiones con la creación de las AFORES; y c) la

¹⁸ Los ejemplos fueron tomados de Pérez, Tomás (2001) "Las Estrategias del Gobierno Federal" en La Política Social en la Transición. UNAM y PyV. México, 2001

descentralización de las políticas sociales mediante la distribución del presupuesto del ramo 26 (desarrollo regional).

No cabe duda que la política social en la actualidad va hacia nuevos caminos ya que los límites entre los espacios públicos y privados adquieren un nuevo significado y los principios sobre los cuales se estructuraron las intervenciones estatales en materia de política social se transforman y dan origen a un nuevo paradigma.

Este nuevo paradigma es parte de la concepción de la política social en el modelo neoliberal que se caracteriza por el gerenciamiento de la política social, bajo los principios de la privatización, desregulación, focalización, descentralización y la participación. Estos conceptos sustituyen a los anteriores adoptados por el llamado Estado Benefactor¹⁹ como son el control gubernamental, el universalismo, la centralización, etc.

A continuación se hará un análisis del modelo neoliberal que fue en donde se dieron los principales cambios en la concepción de la política social; este análisis está basado en las ideas de Carlos M. Vilas tomadas del artículo titulado "De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo (notas para una perspectiva macro)²⁰".

2.2.1. EL MODELO NEOLIBERAL

¹⁹ El Estado Benefactor se desarrolló a partir de los años cuarenta cuya concepción es que los derechos sociales de la población debían ser garantizados por el Estado, que era el principal responsable del bienestar de toda la población.

²⁰ Gordón, Sara y et. al. (1996) Las Políticas Sociales de México en los Años Noventa. México. Ed. Plaza & Janes.

Hubo dos factores que propiciaron el nacimiento del modelo neoliberal: 1) la crisis de la década de los ochenta: una crisis provocada por la deuda externa y el descenso del crecimiento económico; y 2) la manera en que los gobiernos hicieron frente a esa crisis.

La política social es definida en este modelo como un conjunto de medidas orientadas a compensar los efectos negativos del ajuste económico en algunos segmentos de la población; es decir, la política social es tomada como medida para satisfacer las necesidades de los sectores de la población que se encuentran en situación desfavorable para incorporarse en el mercado, sólo mientras estos sectores están aptos para satisfacer sus necesidades básicas a través de esta política.

En este contexto, los beneficiarios de la acción del Estado son calificados con relación a su posición en el mercado: se parte de que los individuos incorporados al mercado tienen capacidad para satisfacer todas sus necesidades en cuanto a salud, educación, vivienda, trabajo, etc., mientras son los no incorporados al mercado, los que necesitan que el Estado intervenga para el cumplimiento de sus necesidades.

En el modelo neoliberal la política social tiene tres características²¹:

1. Tiende a cumplir la función de acumulación en términos financieros mediante la privatización de los sistemas de jubilaciones y pensiones; y además liga el mejoramiento de la situación social de los destinatarios al desarrollo de actividades micro empresariales mediante los programas de

²¹ *Ibíd.*

inversión social, orientados hacia las micro y pequeñas empresas, a las cuales se le intentaba dotar de condiciones de competitividad y rentabilidad.

2. Asume un carácter asistencial, apuntando principalmente a sectores de la población en condiciones de pobreza extrema. Lejos de incorporar a la población de bajos recursos a condiciones satisfactorias de empleo y de vida, la política social se centro en impedir un mayor deterioro de la población que ya se encontraba en condiciones de extrema pobreza.
3. Es concebida como algo transicional; es decir, que con el tiempo se va a hacer innecesario mantener indefinidamente los programas sociales.

Es en este contexto en donde la política social se va a desenvolver con tres principios fundamentales²² que a continuación se enumeran:

1. PRIVATIZACIÓN

Con la privatización se pretende trasladar al sector privado el manejo de operaciones consideradas lucrativas. La privatización de los servicios sociales es in equitativa, pues sólo los grupos de mayores recursos pueden hacerse cargo de sus costos, de ahí la resistencia generalizada a la privatización de servicios que son vistos por amplios sectores de la población de ingresos bajos y medios como un derecho adquirido.

Por ejemplo: las pensiones y jubilaciones son el terreno en que la privatización se encuentra más desarrollada. En nuestro país, en 1992 se creó

²² *Ibíd.*

el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) en donde se estableció que la banca comercial captaría los depósitos de los trabajadores. También se implantó un sistema de puntuación para poder otorgar viviendas a los obreros y se estableció el requisito de efectuar concursos entre las constructoras para fomentar la competencia.

2. FOCALIZACIÓN

Debido a la contracción de los fondos asignados a la política social, se busca garantizar hasta donde sea posible que los recursos lleguen efectivamente a quienes están dirigidos ya que ha quedado demostrado que las políticas sociales favorecen a quienes más tienen, con lo cual se amplían las desigualdades sociales.

La focalización nace de las críticas al esquema pasado, en el que las políticas, basadas en el principio del universalismo, no alcanzaban a los más necesitados; de ahí nace la necesidad de que las políticas aparte de ser focalizadas tengan que ser selectivas.

Un ejemplo de este tipo de programas es el subsidio a la tortilla que es adquirida por los beneficiarios por medio de cupones para la población con ingresos menores a dos salarios mínimos y el subsidio a la leche que es adquirida por los beneficiarios mediante una tarjeta de dotación.

En el pasado, la política social se dirigía a los sectores medios y no a los más pobres ya que se procuraba proteger a los núcleos de trabajadores calificados y sindicalizados para lograr así apoyo político.

3. DESCENTRALIZACIÓN

Como respuesta a las críticas a la centralización del modelo que venía operando en el Estado Benefactor, la descentralización busca liberar al Estado de parte de sus responsabilidades, con el fin de trasladar a los estados y municipios funciones referidas a la política social. Además subsecuentemente trasladar esas funciones a organizaciones de la población interesada y organizaciones no gubernamentales (ONG), es decir, que los servicios sociales ya no estén en manos de un Estado central.

Una de las dificultades a la que esta descentralización se enfrentó es, la falta de capacidad de las instancias a las que se transfieren los servicios debido a la falta de experiencia, capacidad y capacitación por parte de las instancias a las que fueron asignados los servicios; por ejemplo: la recaudación de impuestos (predial y traslado de dominio), agua, recolección de basura, parques, jardines, etc. Esto se traduce en ineficacia a la hora de prestar estos servicios además del surgimiento de múltiples instancias para desempeñar las funciones que antes correspondían a uno solo.

Por ejemplo: en el campo de la educación, la descentralización se asoció con los objetivos de mejorar la calidad de la enseñanza y reestructurar el sistema educativo, para lo cual se promovió la participación de diversos agentes sociales y políticos; entre ellos los padres de familia. En mayo de 1992 se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, por medio del cual la Federación transfirió a los 31 estados de la República bienes inmuebles, plazas docentes, puestos administrativos, y la responsabilidad de

impartir 3'900,000 horas de clase a 13'500,000 alumnos²³.

Los programas y políticas de combate a la pobreza abarcan una variedad de mecanismos que no están destinados a sustituir o complementar el ingreso a través de asignaciones en dinero, sino a la cobertura de las necesidades básicas de un amplio porcentaje de la población que posee muy bajos niveles de ingreso²⁴. Son mecanismos destinados a sustituir el acceso a los servicios a través de los llamados derechos generales, es así como se puede hablar de "derecho a la salud", "derecho a la vivienda", "derecho a la alimentación", etc.

Es a partir del reconocimiento de la existencia de los derechos sociales que se está empezando a legislar y además se está incorporando la participación de la sociedad en la toma de decisiones y en la creación de las políticas. En la actualidad existen los Consejos de Participación Ciudadana, en donde las personas pueden acudir y participar en cuestiones que son de su interés y preocupación.

Por eso en los siguientes apartados se hará un recuento histórico desde el surgimiento y promulgación de los derechos humanos por parte de la ONU en 1948, hasta la promulgación de los derechos de los niños a nivel internacional y los avances logrados en México a favor de los derechos de la niñez.

²³ Gordón, S. (1995) "Del universalismo estratificado a los programas focalizados. Una aproximación a la política social en México" en Schteingart, M. (coord.) Políticas Sociales para los Pobres en América Latina. México. Ed. Porrúa.

²⁴ Duhau, Emilio (1995) "Estado benefactor, política social y pobreza" en Sociológica No. 29 Pobreza, Condiciones de Vida y Políticas Sociales. Septiembre-Diciembre, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

2.3 LA POLÍTICA INTERNACIONAL A FAVOR DE LA INFANCIA

2.3.1. LOS DERECHOS HUMANOS Y LA ONU.

Los Derechos Humanos están consagrados en el primer capítulo de nuestra Constitución Política. Son los derechos que corresponden a la dignidad que todos los hombres y mujeres merecemos y tenemos por igual; también son privilegios fundamentales que el hombre posee por el simple hecho de serlo, por su propia naturaleza, y que son necesarios para la existencia de los individuos y la colectividad.

El fundamento de los Derechos Humanos se encuentra en la dignidad de la persona humana que exige reconocer no sólo los derechos civiles y políticos sino también los derechos económicos, sociales y culturales. Esta doctrina está contenida en las cartas de la ONU, la OEA y en numerosos instrumentos internacionales como la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU), es un organismo de carácter internacional, constituida en 1945 (para suceder a la Sociedad de Naciones) creada por el Tratado de Versalles en 1919 y desaparecida en la Segunda Guerra Mundial, por los Estados adheridos a la Carta de las Naciones Unidas (firmada en San Francisco el 26 de junio de 1945), con el propósito, entre otros, de mantener la paz y la seguridad internacionales, realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos. Además de instituir entre las naciones una cooperación económica, social y cultural. Su residencia se encuentra en Nueva

York²⁵.

Dentro del sistema de Naciones Unidas, los organismos que se dedican a la protección de los Derechos Humanos son: la Asamblea General, el Consejo Económico Social y la Comisión de Derechos Humanos; y dentro del Sistema Interamericano los organismos encargados son: La Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El reconocimiento de los Derechos Humanos y su adecuada protección es obligación principal y directa de cada uno de los Estados Miembros y sólo cuando fracasa la protección interna viene la protección internacional como complementaria.

Dentro de los lineamientos de la Organización de las Naciones Unidas, está la de los **Derechos Humanos del Hombre**, donde se reconoce que la libertad, la justicia y la paz, tienen como base la dignidad intrínseca y en los derechos iguales del hombre, aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de octubre de 1948. La libertad, por tanto, es el primer fundamento del derecho y dice:

Artículo 1ro. Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y dotados como están, de esta razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros²⁶.

Estos derechos se promulgaron, es decir se convirtieron en leyes sociales, también llamadas "normas de conducta ciudadana para todos los hombres".

²⁵ Página electrónica: www.un.org

²⁶ *Ibidem*.

Sin embargo, no siempre es así: basta con ojear el periódico del día para ver como en el mundo entero se violan una y otra vez los Derechos Humanos y uno se pregunta ¿por qué? yo creo que la respuesta sería que la lucha por el poder entre los pueblos y los seres humanos así como la escasa tolerancia de unos con otros dan como resultado el mundo en el cual estamos viviendo. Por ejemplo, en Chile el tema de los desaparecidos desde la época del general Pinochet es una llaga abierta para la población que desconoce que ocurrió con sus familiares. La hambruna en Somalia y otros países africanos es otro ejemplo en donde el ataque de otras potencias que en lugar de ayudar a resolver el dolor humano, recrudecen el problema y lo agravan.

Para no ir tan lejos, basta caminar por las calles céntricas de cualquier ciudad de la República Mexicana para constatar la gran desprotección a la niñez, la falta de trabajo digno y con una justa remuneración, así como la ausencia de una vivienda digna para cada mexicano. Ante estos antecedentes en los siguientes apartados se abordaran temas relacionados con los derechos de los niños y niñas que es un tema muy actual.

2.3.2. ANTECEDENTES DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS

La Asociación Internacional de Protección a la Infancia promulgó la primera declaración sistemática de los Derechos del Niño, principios que fueron redactados por la pedagoga suiza Englantine Jebb. Tal declaración fue aprobada por la Sociedad de las Naciones en su quinta asamblea el 26 de diciembre de 1924, y también se denomina Declaración o Carta de Ginebra, la cual fue revisada en 1946.

Este documento contiene siete principios fundamentales, referidos exclusivamente a los niños. Por su importancia y brevedad a continuación se transcriben²⁷:

- I. El niño debe ser protegido excluyendo toda consideración de raza, nacionalidad o creencia.
- II. El niño debe ser ayudado, respetando la integridad de la familia.
- III. El niño debe ser puesto en condiciones de desarrollarse normalmente desde el punto de vista material, moral y espiritual.
- IV. El niño hambriento debe ser alimentado; el niño enfermo debe ser asistido; el niño deficiente debe ser ayudado; el niño desadaptado debe ser reeducado; el huérfano y el abandonado deben ser recogidos.
- V. El niño debe ser el primero en recibir socorro en caso de calamidad.
- VI. El niño debe disfrutar completamente de las medidas de previsión y seguridad sociales; el niño debe, cuando llegue el momento, ser puesto en condiciones de ganarse la vida, protegiéndole de cualquier explotación.
- VII. El niño debe ser educado, inculcándole la convicción de que sus mejores cualidades deben ser puestas al servicio del prójimo.

También la Organización de las Naciones Unidas, a través del Consejo Económico y Social (ECOSOC), formuló la Declaración de los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 20 de noviembre de 1959, también conocido como Decálogo de los Derechos del Niño. En él se establecen diez principios fundamentales que tienden a la protección de los niños y a proporcionarles cuidados especiales con el fin de

²⁷ Jiménez, Francisco (2000). "Conceptos de Derechos del Niño" en *Derechos de los Niños*. México. UNAM. Cámara de Diputados. LVIII Legislatura.

que puedan tener una infancia feliz²⁸:

- 1) Derecho a la igualdad, sin distinción de raza, credo o nacionalidad.
- 2) Derecho a una protección especial para su desarrollo físico, mental o social.
- 3) Derecho a un nombre y a una nacionalidad.
- 4) Derecho a una alimentación, vivienda y atención médica adecuadas para el niño y la madre.
- 5) Derecho a una educación y cuidados especiales para el niño física o mentalmente disminuido.
- 6) Derecho a comprensión y amor por parte de los padres y la sociedad.
- 7) Derecho a recibir educación gratuita y a disfrutar de los juegos.
- 8) Derecho a ser el primero en recibir ayuda en casos de desastres.
- 9) Derecho a ser protegido contra el abandono y la explotación en el trabajo.
- 10) Derecho a formarse en un espíritu de solidaridad, comprensión, amistad y justicia entre los pueblos.

La anterior declaración de los Derechos del Niño, fue elaborada por un organismo especializado de la Organización de las Naciones Unidas conocido con el nombre de UNICEF²⁹, más adelante se detallará la labor que este importante organismo internacional está llevando a cabo en nuestro país a favor de la niñez.

²⁸ *Ibíd.*

²⁹ La Organización de las Naciones Unidas creó en 1946, el **Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia**: United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF); el cual es un organismo establecido originalmente para proporcionar ayuda de emergencia a los niños de los países europeos que fueron devastados en la Segunda Guerra Mundial. www.unicef.org

2.3.3. LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS

En 1989, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Convención sobre los Derechos de los niños, éste es considerado como el primer instrumento jurídico internacional fruto de 10 años de trabajo de representantes de 43 países que incorpora toda la gama completa de derechos humanos: derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Este documento coincide con la Declaración de los Derechos del Niño suscrita en 1959, se puede decir que la Convención es un complemento de la Declaración, más no la sustituye. La Declaración de los Derechos de los niños es una afirmación de principios de carácter puramente moral ya que no encierra obligaciones específicas; mientras que la Convención tiene una fuerza coercitiva ya que requiere de una toma de decisión por parte de cada Estado que la adopte y ratifique porque incluye mecanismos de control para verificar el cumplimiento de sus disposiciones y obligaciones.

La Convención estipula en 41 artículos los derechos humanos de todos los niños y niñas que se deben respetar y proteger. Los artículos 42 a 45 abarcan la obligación de los Estados Parte de difundir los principios y las disposiciones de la Convención y las cláusulas finales abarcan el proceso de adhesión y de ratificación de los Estados Parte.³⁰

A continuación se presentan algunos de los estatutos más significativos expedidos en la Convención sobre los Derechos de los Niños³¹:

³⁰Página electrónica: www.unicef.org

³¹ Convención sobre los Derechos de Niños. Diario Oficial de la Federación 25 de enero de 1991.

1. La Convención establece que se entiende por niño todo ser humano menor de 18 años de edad (artículo 1°).
2. Los Estados parte respetarán los derechos contenidos en la Convención y asegurarán su aplicación (artículo 2.1).
3. Los Estados Parte se comprometen a asegurar al niño protección y cuidado necesarios para su bienestar, tomando al efecto todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas (artículo 3.2).
4. Los Estados Parte respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres, tutores u otras personas encargadas legalmente del niño (artículo 5°).
5. El niño debe ser registrado inmediatamente después de su nacimiento, y desde que nace tendrá derecho a un nombre, a una nacionalidad y dentro de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos (artículo 7°).
6. Los Estados parte velarán porque el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos; excepto cuando sea necesario y benéfico para el niño (artículo 9°).
7. Los Estados garantizarán el principio de que ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y desarrollo del niño. En su caso, los Estados partes velarán por la creación de instituciones y servicios para el cuidado de los niños. Por lo que se refiere a los niños cuyos padres trabajan, se beneficiarán de lugares de guarda que los Estados parte instalarán (artículo 18).
8. Los Estados parte se esforzarán por asegurar servicios para el tratamiento de enfermedades y su rehabilitación, así como la atención prenatal y postnatal apropiada a las madres y la atención sanitaria preventiva (artículo 24).

9. Se establece lo que pudiéramos denominar objetivos que se pretenden con la educación, como son: inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales; el respeto a sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma, de sus valores (artículo 29).

La Convención sobre los Derechos del Niño, fue ratificada por México, el 21 de septiembre de 1990 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991. Esto sirvió de preámbulo para la aprobación de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

2.4. LA POLÍTICA NACIONAL A FAVOR DE LA INFANCIA

2.4.1. LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES.

En diciembre de 1999 el Poder Legislativo aprobó la reforma y adición al artículo 4º de nuestra constitución que introduce la noción de los derechos de niñas y niños, señalando algunos de éstos y obligaciones básicas de la familia, la sociedad y el Estado para protegerlos:

Artículo 4to. "... Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Los ascendientes, tutores o custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos. El Estado otorgará facilidades a los particulares para que se coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez³²".

El 28 de abril de 2000, la Cámara de Diputados aprobó la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, reglamentaria del

³²Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2002.

artículo 4º constitucional. Estas medidas son un paso fundamental en materia de protección de los derechos de la niñez, principalmente porque introducen por primera vez, el concepto de niña, niño y sus derechos.

Esta Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes entro en vigor el 29 de mayo de 2000 cuando fue publicado en el Diario Oficial de la Federación. Esta ley consta de 56 artículos: del artículo 1º al artículo 13 se tratan las disposiciones generales; del artículo 14 al 42 se tratan los derechos de niñas, niños y los adolescentes; en el artículo 43 se trata el tema de los medios masivos de comunicación; del artículo 44 al 47 se trata del derecho al debido proceso en caso de infracción a la Ley Penal y por último, del artículo 48 al 56 se trata la procuración de la defensa y protección de los derechos de los niños.

En el artículo segundo la ley describe la definición de niño: "Para los efectos de esta ley, son niñas y niños las personas de hasta 12 años incompletos, y adolescentes los que tienen entre 12 años cumplidos y 18 años incumplidos".³³

Después de leer y analizar la Ley puedo resumir que cubre los siguientes puntos:

1. Derecho a la igualdad, sin distinción de raza, credo o nacionalidad.
2. Derecho a una protección especial para su desarrollo físico, mental y social.
3. Derecho a un nombre y a una nacionalidad.
4. Derecho a una alimentación, vivienda y atención médica adecuada para el

³³ Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. México, 2000.

niño y la madre.

5. Derecho a una educación y cuidados especiales para el niño física y mentalmente disminuido.
6. Derecho a disfrutar de juegos.
7. Derecho a ser protegido contra el abandono y la explotación en el trabajo.

Desafortunadamente la población en general desconoce la existencia de documentos e instituciones que se dedican a la protección de los derechos de los niños y niñas permitiendo así que se violen sus derechos, teniendo como consecuencia miles de niños maltratados, niños abusados física y sexualmente, niños viviendo en las calles.

2.4.2 UNICEF EN MÉXICO

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia en inglés, United Nations Children's Fund, UNICEF, es una agencia especializada de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) dedicada a la asistencia de la población infantil. Fue establecida por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1946 para prestar ayuda a los niños de Europa y China tras la II Guerra Mundial. En la actualidad UNICEF centra su actividad en el establecimiento de programas para proporcionar bienestar a largo plazo a la población infantil, en particular a la de los países subdesarrollados del Tercer Mundo³⁴.

Los programas nacionales de UNICEF, que se formulan una vez consultados los distintos gobiernos, cuentan con la cooperación de personas

³⁴ Página electrónica: www.unicef.org/spanish

procedentes de todos los sectores de la sociedad, incluidos centros gubernamentales, dirigentes sociales, organizaciones no gubernamentales (ONG), profesores, padres y niños. Más de 130 países reciben de UNICEF ayuda destinada a realizar programas de asistencia sanitaria, nutrición, enseñanza primaria, y saneamiento incluido México.

Gracias a estos programas y a la cooperación que existe entre el gobierno de México y UNICEF en 1954 firmaron un Acuerdo Básico en donde se estableció la función que este organismo debía cumplir en nuestro país y que consiste en apoyar a las instituciones federales, estatales, municipales, organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, para lograr la supervivencia, protección y desarrollo de la niñez mexicana más pobre, dentro de un ambiente que les permita ejercer plenamente sus capacidades y sus derechos básicos³⁵.

UNICEF es un organismo peculiar dentro de la ONU ya que para el cumplimiento de sus objetivos y actividades depende totalmente de las contribuciones voluntarias de los países miembros de la ONU y del público en general. Por eso no sólo busca apoyo de los gobiernos para realizar sus programas de cooperación, sino que también trata de difundir información acerca de las necesidades de la infancia y de los medios con que el público puede cooperar para satisfacerlas³⁶.

UNICEF coopera con el gobierno mexicano a través de un convenio efectuado con la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Sistema Nacional

³⁵ Ruiz, Lorena y Torres, Angélica (2001) Los Derechos de los Niños y Maltrato Infantil. División de Ciencias Sociales y Humanidades. UAM-Azcapotzalco.

para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), este programa de cooperación es producto de un acuerdo de la Junta Ejecutiva de UNICEF frente a la solicitud del gobierno de México.

A continuación se exponen los objetivos del Programa de Cooperación 1996-2001³⁷:

1. Apoyar los esfuerzos nacionales para reducir las manifestaciones más críticas de la pobreza extrema en que viven miles de niñas, niños y adolescentes en nuestro país. Además de apoyar a los grupos indígenas de las áreas rurales y urbanas de alta y muy alta marginalidad a través de la expansión de servicios de forma que garanticen su sustentabilidad.
2. Promover, abogar y contribuir a la progresiva vigencia de los principios y obligaciones establecidas en la Convención sobre los Derechos de la Niñez.
3. Apoyar la ejecución del Programa Nacional de Acción, a favor de la Infancia 1995-2000 para contribuir al cumplimiento de las metas definidas en este período y apoyar especialmente la implementación descentralizadora del PNA en estados y municipios, a través del establecimiento de programas locales de acción.

Para dar cumplimiento a estos objetivos, UNICEF respalda diversos programas y proyectos para la asistencia de los niños, niñas y mujeres en nuestro país que en el siguiente cuadro se enumeran:

³⁶ *Ibíd.*

³⁷ UNICEF, Primero la Niñez. México, 1996.

PROGRAMA DE COOPERACIÓN 1996-2001

PROGRAMAS	PROYECTOS
1. Acciones Integradas en Regiones Prioritarias.	Nutrición y Salud Educación Agua Potable Derechos de la Niñez
2. Política Social y Derechos de la Niñez.	Política Social Derechos de la mujer Derechos de las niñas y niños Elaboración de Programas
3. Salud y Nutrición.	Nutrición Salud Reproductiva Promoción y educación para la salud Prevención y Control
4. Educación, menores en circunstancias especiales difíciles.	Educación Inicial y desarrollo Infantil Educación Primaria y alfabetización Menores en Circunstancias difíciles Adolescentes

Fuente: UNICEF en México, Primero la niñez. México. Diciembre de 1996.

También UNICEF promueve acciones de sensibilización y concientización contra el maltrato infantil, el abuso sexual, la explotación económica, la fármaco-dependencia, la prostitución infantil. Además de participar activamente en la adecuación de la legislación vigente mexicana de acuerdo con los principios establecidos en la Convención de los Derechos de la Niñez.

En nuestro país UNICEF tiene un programa permanente de recaudación de fondos que incluye, entre otras acciones, la venta de tarjetas, regalos y algunos otros objetos con la leyenda de UNICEF. El producto de dicha venta es

invertida en su totalidad en beneficio de la niñez mexicana más desprotegida.

La labor realizada por UNICEF en nuestro país es muy positiva ya que gracias a este tipo de organismos internacionales, México y otros países firmaron el acuerdo para dar cumplimiento a la Convención de los Derechos de la Niñez, además se ha empezado a reconocer y legislar sobre los Derechos de nuestra niñez sin que esto quiera decir que es suficiente. Al contrario todavía falta mucho por hacer, más sin embargo se ha comenzado y creo que a largo plazo se verán los resultados de todos los esfuerzos realizados por UNICEF y nuestro gobierno en relación a la población infantil.

En resumen, puede decirse que la década de los años ochenta es considerada como una década perdida para el desarrollo socioeconómico de nuestro país. Sobre todo porque la crisis económica tuvo efectos negativos en varios aspectos que forman parte de las condiciones de vida de la población como son: vivienda, alimentación, salud, educación, etc. Bajo esta situación de crisis económica, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari inició cambios para sustituir la generación del bienestar social desde el Estado, es decir, del bienestar social de carácter universal por programas temporales o sexenales de asistencia social de tipo focalizado.

Con eso, se reafirmo el carácter social del Estado mexicano bajo una economía neoliberal que provocó que el gobierno promoviera la participación comunitaria en proyectos de desarrollo que reflejaran sus opiniones y necesidades, desde esta perspectiva, la política social se basa en tres principios básicos: descentralización, privatización y focalización.

En el plano internacional algunos antecedentes tendentes a la protección del niño son: la primera declaración de los "Derechos del niño" denominada Declaración o Carta de Ginebra redactada por Englantine Jebb, fue promulgada por la Asociación Internacional de Protección a la Infancia y aprobada por la Sociedad de las Naciones en 1924; más tarde sería revisada en 1946. Esta declaración consta de siete principios en donde quedó establecido que cualquier atención que se proporcione a un niño, debe ir permeada de un espíritu educativo.

Posteriormente, en 1959 la Organización de Naciones Unidas formuló la Declaración de los Derechos del Niño en donde se establecen diez principios básicos que tienden a la protección y a proporcionar cuidados especiales con el fin de que un niño pueda tener una infancia feliz. Ya para el año de 1989, se aprobó la Convención sobre los Derechos del Niño el cual es un documento en donde se estipula en 41 artículos los derechos humanos de todos los niños y niñas que se deben respetar y proteger.

A nivel nacional, uno de los avances más significativos en materia de infancia es la aprobación en el año 2000 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Esta ley consta de 56 artículos basados en la Convención sobre los Derechos del Niño, que fue ratificada por nuestro país en 1990 y publicada en el Diario Oficial de la Federación en 1991. Un organismo que ayudo para que nuestro país aprobara esta ley es UNICEF que es un organismo internacional que se dedica a dar asistencia a la población infantil y en nuestro país no es la excepción ya que mantiene programas de colaboración para la elaboración de programas a favor de este sector.

CAPÍTULO 3

LA ASISTENCIA SOCIAL Y EL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA (DIF)

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, ha impulsado permanentemente su actuación hacia una reforma interna, lo que ha permitido colocar a la Institución como la entidad rectora de los esfuerzos de gobierno y sociedad, en el campo de la Asistencia Social.

Los retos de la pobreza, la vulnerabilidad social y el rezago que subsiste en la economía del país, hacen del compromiso de justicia social del Gobierno una tarea de grandes dimensiones e imprimen a la acción asistencial un valor esencial para miles de niñas, niños, jóvenes, mujeres y ancianos que gracias a esta labor, pueden afrontar sus adversidades.

En este contexto, el DIF ha reconceptualizado el campo de la asistencia social, concibiéndolo en la actualidad como el conjunto de acciones promovidas por el Estado y la sociedad en su conjunto, dirigidas a propiciar el apoyo, la integración social y el sano desarrollo de los individuos, familias y grupos de población vulnerable o en situación de riesgo por su condición de desventaja, desprotección física y mental, jurídica o social, así como de las acciones dirigidas a enfrentar situaciones de emergencia, fortalecer su capacidad para satisfacer necesidades, ejercer sus derechos y procurar en lo posible, su reintegración familiar, laboral y social³⁸.

³⁸ Página Electrónica: www.dif.gob.mx

La asistencia social que impulsa y opera el DIF, está previniendo, protegiendo, atendiendo, rehabilitando, promoviendo y/o elevando las capacidades de respuesta de los más frágiles y vulnerables, orientando el contexto de su intervención hacia una triple problemática, cuya complejidad y relaciones hacen inevitable la articulación de acciones públicas y privadas: la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social³⁹.

Esta triple problemática no se presenta de manera aislada, por el contrario, su existencia se da en una permanente relación. Así, la vulnerabilidad en contextos de pobreza y exclusión social, se convierte para las personas, grupos y familias, en una mayor posibilidad para desarrollar problemas tales como: desintegración familiar y abandono, desarraigo, maltrato, abuso, desnutrición, drogadicción y otros comportamientos de riesgo⁴⁰.

Conforme a lo anterior, las familias siguen siendo el centro de las acciones del DIF, con el propósito de protegerlas, apoyarlas y fortalecerlas, para incrementar sus capacidades y condiciones para enfrentar estos retos y favorecer su desarrollo integral.

Es por eso, que en el presente capítulo se analizará el concepto de asistencia social bajo el cual surgió el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, conoceremos sus antecedentes, sus objetivos, sus atribuciones y todo lo relacionado con el funcionamiento de esta institución a nivel federal y en el Distrito Federal.

³⁹ *Ibíd.*

⁴⁰ *Ibíd.*

3.1 DEFINICIÓN DE ASISTENCIA SOCIAL

Como lo señala Emilio Duhau en su artículo "Estado benefactor, política social y pobreza"⁴¹ existen dos componentes centrales de la política social: el seguro social y los programas de asistencia social.

Los sistemas de seguro social funcionan como un mecanismo que protege el ingreso de los trabajadores frente a las contingencias del ciclo vital laboral, además de regular las condiciones de entrada y salida del mercado de trabajo, a través del establecimiento de las condiciones consideradas legítimas para la suspensión del trabajo (incapacidad, enfermedad, edad mínima de retiro).

El grupo de beneficios no asociados con la aportación a un fondo de seguro social abarca los que se conoce como programas de asistencia social, con la diferencia que en muchos casos dicha asistencia, al ser convertida en derecho, se transforma de hecho en un mecanismo de seguridad social. Los programas de asistencia social en los países latinoamericanos, a diferencia de Europa occidental, no implican por lo general la definición de beneficios específicos basados en derechos exigibles, ni adoptan la forma de complemento a los ingresos específicos según la situación de cada individuo y familias, sino que conforman programas orientados hacia la mitigación de situaciones de pobreza genérica⁴².

La asistencia social en México había estado ligada a una serie de

⁴¹ Duhau, Emilio (1995) "Estado benefactor, política social y pobreza" en *Sociológica* No. 29, Pobreza, Condiciones de Vida y Políticas Sociales, Septiembre-Diciembre. UAM-Azcapotzalco

⁴² *Ibíd.*

instituciones que realizaban sus acciones sin tener un marco jurídico apropiado, estaban guiadas principalmente por motivos ideológicos, éticos o religiosos, pero no por las necesidades de los grupos desprotegidos. Sin embargo, a partir del año 1890 se inició un proceso de participación activa por parte del Estado en las tareas asistenciales, y se destinaron mayores recursos para ello.

Entre 1977 y 1982, este proceso alcanzó una etapa importante ya que los esfuerzos efectuados en materia de asistencia social se orientaron hacia la contención de la marginación y la resolución de los problemas de las personas incapacitadas o en desventaja social y cultural. Para conseguir tales objetivos, el gobierno contó con el apoyo de instituciones como la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Sistema Nacional para el desarrollo integral de la Familia, entre otras puede ser considerada como un sustrato de protección oficializada, regida por medidas tales como: integración familiar, mejoramiento de la comunidad, alimentación complementaria, atención a la infancia y a la vejez, adiestramiento y capacitación de recursos humanos para la asistencia social⁴³.

Así el objetivo principal de la asistencia social era lograr la prevención, promoción y rehabilitación de los grupos de población incapacitados o en desventaja social y cultural, para contribuir al bienestar y desarrollo individual y colectivo.

A continuación se presenta una descripción de los servicios de tipo asistencial que otorgaban las instituciones mencionadas en párrafos

⁴³ Soberon, Kumate y Laguna (comp.) (1988) La Salud en México: Testimonios 1988. Tomo III Volumen 2 Desarrollo Institucional... Asistencia Social, Biblioteca de la Salud y Fondo de Cultura Económica, México.

anteriores⁴⁴:

- ✓ La Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), promovió los servicios asistenciales, sobre todo, reforzó la centralización del campo normativo y de la administración de los recursos. Durante la segunda mitad de la década de los setenta renovó el apoyo a los programas regionales, tanto a los de planificación familiar, como a las campañas de medicina preventiva.

Las tareas asistenciales que realizó tenían como meta principal proteger la salud, con prioridad la de los grupos infantiles y senectos desprotegidos, principalmente los que habitaban en el Distrito Federal.

- ✓ El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), contaba durante el periodo de 1977 a 1982 con Centros de Seguridad Social y Bienestar Familiar, que se responsabilizaban de la salud de la población de las zonas marginadas, y con Centros de Seguridad Social y Capacitación Técnica, que proporcionaban capacitación laboral. El objetivo fundamental de la institución era elevar los niveles de vida de la población, para lo cual puso en marcha programas de bienestar social, familiar y de capacitación técnica.
- ✓ El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), fue creado en 1977, después de la reorganización del aparato administrativo de la asistencia social. Su objetivo era apoyar la política del gobierno federal para mejorar las condiciones sociales de la población; esta institución proporciona atención a menores de edad y, en general, a personas en estado de desamparo o desprotección.

⁴⁴ *Ibíd.*

Los servicios que otorgaba el DIF estaban divididos en las siguientes seis áreas: 1) medicina preventiva y nutrición; 2) educación; 3) promoción social; 4) desarrollo de la comunidad; 5) alimentación familiar y 6) asistencia jurídica.

El concepto de asistencia social, parte de la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social (enero 1986), en la cual se define como: "el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva"⁴⁵.

Con base en los lineamientos y disposiciones de esta Ley, el objetivo fundamental de la asistencia social es contribuir al bienestar social de la población, principalmente al de aquellos grupos que por sus características requieren de ella, con el propósito de propiciar su incorporación a una vida económica y socialmente equilibrada.

3.2 ANTECEDENTES DE LA ASISTENCIA SOCIAL⁴⁶

En 1861 a causa de la Reforma Liberal se expide el Decreto de Secularización de Establecimientos de Beneficencia, colocando a las instituciones asistenciales bajo la inspección inmediata de la autoridad pública, la cual debía cuidar que dichos establecimientos fueran correctamente

⁴⁵ *Ibíd.*

administrados, manejaran sus fondos y dejar al margen la caridad cristiana.

En este año el Presidente Juárez adscribe la Beneficencia Pública al Gobierno del Distrito Federal, crea la Dirección General de Fondos de Beneficencia y exceptúa de toda contribución los bienes afectados al propio fondo; pone en vigor el Reglamento Interior aprobado por el Supremo Gobierno.

El 7 de Noviembre de 1899, el presidente Porfirio Díaz, decreta la Primera Ley de Beneficencia Privada Independiente de las Asociaciones Religiosas y vigilada por el Poder Público. En 1920, durante el mandato de Álvaro Obregón, el gobierno reorganizó la Beneficencia Pública, asignándole en su totalidad los productos de la Lotería Nacional.

Con fecha 24 de enero de 1929, en donde fungía como presidente Emilio Portes Gil, se constituyó la Asociación de Protección a la Infancia, como una asociación civil, para prestar asistencia, brindar protección y amparo a los niños de escasos recursos en nuestro país y su función principal consistió en la distribución de desayunos a los menores que concurrían a la Asociación o que asistían diariamente a las escuelas en donde se repartían dichos desayunos, de esta manera se trataba de complementar la dieta de la niñez mal alimentada.

Al lanzarse Lázaro Cárdenas a la lucha política de la República se elabora el primer plan sexenal que constituye el programa del partido político en el poder, y está constituido por cuestiones y posiciones políticas, económicas y sociales; siendo las dos últimas las de mayor importancia a

⁴⁶ De La Concha, Salinas y Vega, Graciela. (1990) La problemática social del niño maltratado en la Ciudad de México y el DIF. México. UAM-Azcapotzalco.

problemas tales como el agrario, pero no sin dejar a un lado el de salubridad y educación. Es por ello que se establece la Secretaría de Asistencia Pública, absorbiendo todos los establecimientos que correspondían a la Beneficencia Pública.

La política de asistencia reconoce el Derecho de los Débiles Sociales, orientándose a combatir las causas que generan esta situación. Surgen en consecuencia Centros de Asistencia Infantil, de Educación Profesional, Rehabilitación y Terapia Social; hospitales, dispensarios, internados, comedores, escuelas, talleres, etc. Se trataba para entonces de velar por una seguridad, impulsando el desarrollo de los grupos y comunidades indigentes, haciendo consciente al Estado y los sectores de la sociedad sobre sus irrenunciables requerimientos.

La Secretaría de Asistencia Pública perduró hasta el 18 de octubre de 1943, fecha en que se fusionaron sus actividades con las del Departamento de Salubridad Pública, creándose la Secretaría de Salubridad y Asistencia cuyos objetivos eran: cuidar de la niñez, disminuir la mortalidad y lograr mejores generaciones para México, sin descuidar la satisfacción de las necesidades básicas de las personas, aumentar la capacidad de los trabajadores, de la familia y de las comunidades con carencias.

3.3 SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA.

3.3.1 ANTECEDENTES DE LA CREACIÓN DEL DIF.

Con fecha 31 de Enero de 1961, se creó por decreto presidencial un organismo público descentralizado denominado Instituto Nacional de

Protección a la Infancia (I.N.P.I.), con responsabilidad jurídica y patrimonio propios; cuyo propósito fundamental fue proteger a la niñez por todos los medios a su alcance, esto es, en cuestión de alimentación, salud y educación. Entre otro de los objetivos fundamentales, tenía el suministro de desayunos de asistencia complementaria, como lo indica el artículo segundo del decreto y que a la letra dice:

"El Instituto Nacional de Protección a la Infancia tendrá por objeto suministrar a los alumnos de las escuelas primarias y preprimarias del Distrito Federal, cuya situación económica lo amerite, servicios complementarios, asistenciales y en especial mediante la distribución de desayunos y extenderá estos servicios a las demás entidades de la República en los términos de los convenios de cooperación que al efecto celebre con los gobiernos locales"⁴⁷.

Posteriormente, el 15 de julio de 1968, antes de la lucha de los movimientos universitarios, durante el periodo de gobierno del Lic. Gustavo Díaz Ordaz fue creado otro organismo público descentralizado denominado Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez (I.M.A.N.) con base en los siguientes puntos: el creciente número de menores de edad abandonados por sus padres, el requerimiento de atención especializada al problema de establecer hospitales para atender al enfermo menor de edad y la exigencia de coordinar efectivamente las actividades que exige la atención al infante abandonado o enfermo.

El I.N.P.I. por el mejoramiento de la nutrición infantil concibió sus servicios como instrumentos de apoyo a la familia y a la escuela. Asimismo, al

I.M.A.N., se le dio facultad para coordinar acciones públicas y privadas tendientes a disminuir los problemas que generan el abandono, la explotación y la invalidez de los menores. Las casas de cuna y los centros que acogen al menor desamparado o enfermo, son instrumentos complementarios de seguridad social.

Es a partir del ascenso de Luis Echeverría a la presidencia que se componen una serie de medidas y reformas tendientes a crear un clima político más favorable a su gobierno. Es así que el 24 de Octubre de 1974 se expide el Decreto por el cual se reorganiza el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (I.N.P.I.), ampliando sus objetivos y atribuciones; procurando el desarrollo integral y efectivo de la niñez, llevando a cabo labores de promoción del Bienestar Social en los aspectos de: cultura, nutrición, médico, social y económico.

En 1975 se consideró que el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (I.N.P.I.) ya no respondía a la magnitud de las necesidades, por lo que se estimó necesaria la creación del Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia (I.M.P.I.), que se llevó a cabo mediante Decreto el 30 de Diciembre de 1975.

Al principio del gobierno de José López Portillo (10 de enero de 1977), se fusionaron el Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia y el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez, dando origen al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, cuyo objetivo principal consistía en promover el bienestar social de la niñez, la familia y la comunidad.

⁴⁷ *Ibíd.*

Después de la toma de posesión del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, emite un decreto publicado en el Diario Oficial del 21 de Diciembre de 1982, en donde se dispone que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, organismo público descentralizado, debe integrarse al sector salud. Es así como quedó bajo el control de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, encomendándosele la realización de los programas de asistencia social del gobierno de la república, para lo cual se adecuaron sus objetivos y se pusieron a su disposición los bienes muebles e inmuebles y los recursos que la Secretaría destinaba a los servicios de asistencia social y de rehabilitación de carácter no hospitalario.

El 9 de Enero de 1986, se publicó en el Diario Oficial la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social; en ella el desarrollo integral de la familia, cédula básica de la sociedad, es considerado como prioridad. En esta Ley, que abroga el decreto de 21 de diciembre de 1982, se reitera asimismo que esta actividad es de interés prioritario en el desarrollo nacional; en lo que corresponde al DIF, confirma que esta institución es el instrumento del gobierno de la república responsable de ejecutar sus programas de asistencia social.

Como lo define el artículo 4to. de la misma Ley, "son sujetos de la recepción de los servicios de asistencia social preferentemente los: menores en estado de abandono, desamparo, desnutrición o sujetos de maltrato; de menores infractores; alcohólicos, fármaco-dependientes o individuos en condición de vagancia; invalidez por causa de ceguera, debilidad visual, sordera, mudéz, alteraciones del sistema neuro-músculo esquelético, deficiencias mentales, problemas de lenguaje u otras deficiencias; indigentes; víctimas de la comisión de delitos en estado de abandono; habitantes del medio rural o del urbano, marginados que

carezcan de lo indispensable para su subsistencia; personas afectadas por desastres, entre otros”.⁴⁸

El Sistema DIF está integrado por un Organismo central, el DIF Nacional, que de acuerdo a la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social debe coordinar las actividades en la materia, así como por 32 Sistemas Estatales DIF y los Sistemas Municipales DIF que actualmente existen en alrededor de 1,500 de los 2,414 municipios mexicanos.

3.3.2 VISIÓN Y MISIÓN DIF⁴⁹

- **Visión:** Un Sistema Nacional de Asistencia Social que regula y garantiza a través del marco jurídico-normativo la profesionalización de los servicios desde una perspectiva que incluya a los tres órdenes de gobierno, que privilegia el enfoque preventivo, la coordinación de los sectores público, privado y social que genere un cambio cultural centrado en los valores de solidaridad, equidad y corresponsabilidad.
- **Misión:** Promover la integración y el desarrollo humano individual, familiar y comunitario, a través de políticas, estrategias y modelos de atención que privilegian la prevención de los factores de riesgo y de vulnerabilidad social, la profesionalización y calidad de los servicios desde una perspectiva de rectoría del Estado en el Sistema Nacional de Asistencia Social.

3.3.3 ÁMBITO DE COMPETENCIA Y ATRIBUCIONES

⁴⁸ Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social. Diario Oficial. Enero de 1986.

⁴⁹ Ibídem

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene como objetivo la promoción de la asistencia social, la prestación de servicios en ese campo, la promoción de la interrelación sistemática de acciones que en la materia lleven a cabo las instituciones públicas, así como la realización de las demás medidas que establezcan las disposiciones legales aplicables.

Para lograr el cumplimiento de sus objetivos como organismo público descentralizado, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, de acuerdo al artículo 2do. Del Estatuto Orgánico de 1999 realizará varias funciones entre las más importantes se encuentran:

1. Promover y prestar servicios de asistencia social.
2. Apoyar el desarrollo de la familia y de la comunidad.
3. Prestar servicios de asistencia jurídica y de orientación social a menores, ancianos, discapacitados y en general personas sin recursos.
4. Operar establecimientos de asistencia social en beneficio de menores en estado de abandono, de ancianos desamparados y de discapacitados sin recursos.

En resumen, las funciones que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia tiene es el de coordinar y fomentar las acciones que orientan el destino de los recursos que, en materia de asistencia social, realizan las dependencias del Gobierno en tres niveles: el primero, la ejecución de programas de cooperación con organismos nacionales e internacionales; el segundo, los esfuerzos públicos y privados para la integración al desarrollo de

los sujetos de la asistencia social y por último, la participación ciudadana en las acciones de asistencia social y desarrollo familiar y comunitario.

3.3.4 ESTRUCTURA ORGÁNICA Y ORGANIGRAMA⁵⁰

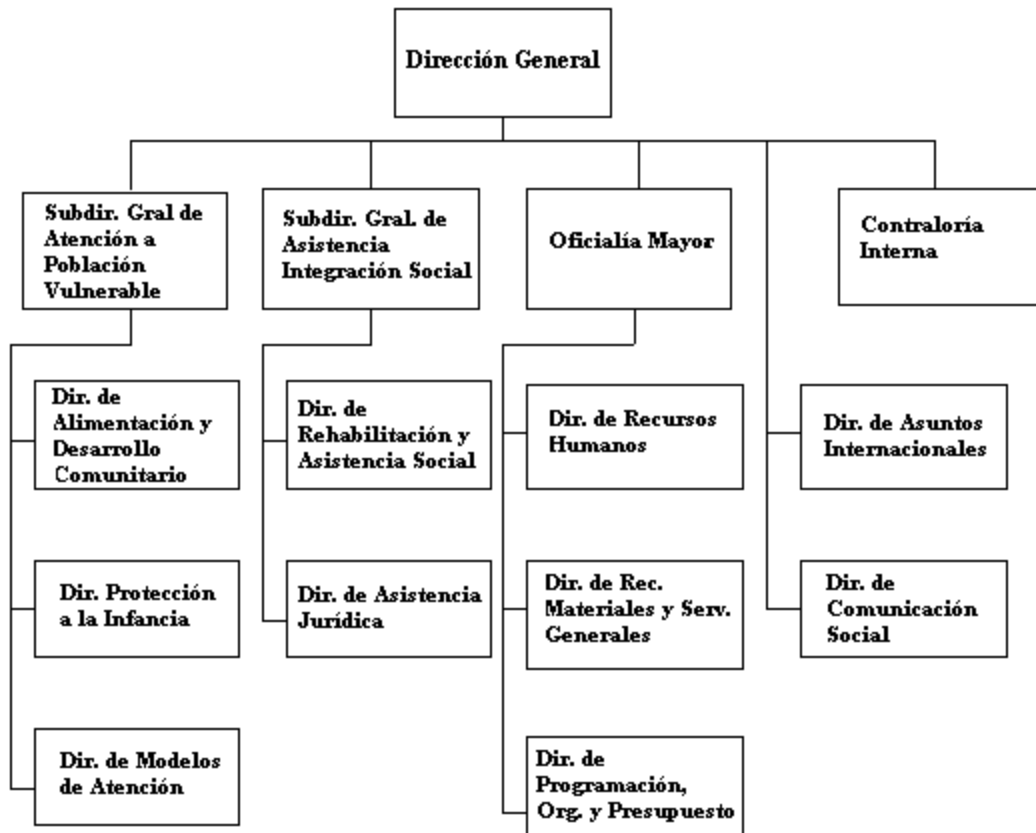
El Estatuto Orgánico del DIF es un documento eje del Sistema Nacional, que precisa de manera específica sus objetivos, atribuciones, estructura orgánica, órganos de gobierno, así como las facultades de su Director General y de los demás integrantes de su organización básica. Por lo que para el despacho de los asuntos de su competencia, el DIF Nacional cuenta con la siguiente estructura orgánica:

- Patronato
- Junta de Gobierno
- Dirección General
 - Dirección de Asuntos Internacionales
 - Dirección de Comunicación Social
 - Subdirección General de Atención a Población Vulnerable
 - Dirección de Alimentación y Desarrollo Comunitario
 - Dirección de Protección a la Infancia
 - Dirección de modelos de atención
 - Subdirección General de Asistencia e Integración Social
 - Dirección de Rehabilitación y Desarrollo Social
 - Dirección de Asistencia Jurídica
- Oficialía Mayor
 - Dirección de Recursos Humanos

- Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales
 - Dirección de Programación, Organización y Presupuesto
- El Patronato está formado por 11 miembros designados y removidos libremente por el Presidente de la República. El titular de la Secretaría de Salud y el Director General del Organismo, representan a la Junta de Gobierno del Organismo ante el patronato. El Patronato del DIF tiene facultades para opinar y recomendar acerca de los planes de trabajo del Organismo, apoyar sus actividades y formular sugerencias, y contribuir a la obtención de recursos para incrementar el patrimonio del Organismo.
- La Junta de Gobierno está conformada por funcionarios públicos del más alto nivel, los titulares de las Secretarías de Salud (que preside esta instancia de gobierno), Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Educación Pública, Trabajo y Previsión Social, y de la Procuraduría General de la República y los directores generales del IMSS, ISSSTE, de la Lotería Nacional y de Pronósticos Deportivos. Esta instancia es la que representa al Organismo legalmente, autoriza sus planes de trabajo, sus presupuestos, los informes de labores y los estados financieros y aprueba la aceptación de herencias, legados, donaciones y demás liberalidades, así como los convenios de coordinación y la integración de comités y grupos de trabajo internos del Organismo y los programas a mediano plazo.
- La Dirección General está formada por el Director General del Organismo que es designado por el Presidente de la República, el Director General está facultado para ejecutar los acuerdos y disposiciones de la Junta de

⁵⁰ Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. 1999

Gobierno, presentar los informes y estados financieros, los presupuestos e informes, expide los nombramientos del personal, excepción de la designación de los sub. directores Generales y el Oficial Mayor, que recae en la junta de gobierno, celebra contratos, convenios y actos jurídicos donde representa legalmente al Organismo y planea, dirige y controla el funcionamiento del mismo.



Fuente: Estatuto Orgánico del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia

3.4 SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA EN EL DISTRITO FEDERAL.

3.4.1 PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN.

El Sistema Nacional DIF inició un proceso orientado a profundizar la reforma institucional y a fortalecer su carácter rector y normativo de la asistencia social. Este proceso contempla dos grandes líneas de acción: la transferencia de recursos financieros, humanos y materiales a los sistemas estatales, y una coordinación administrativa encargada de organizar los programas operativos en el distrito federal.

Este esfuerzo de descentralización llevado a cabo por el DIF Nacional durante el segundo semestre de 1997, mediante el cual se transfirieron las funciones operativas del Sistema, así como recursos y programas al DIF-DF, fue llevado a cabo de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, así como por los lineamientos dictados por la Junta de Gobierno.

Este proceso de descentralización de los sistemas estatales se llevó a cabo con éxito ya que cada DIF estatal tiene la autonomía de establecer sus objetivos de acuerdo a su propia realidad; este proceso no fue tan sencillo en el distrito federal "los problemas operativos han impedido la consolidación del Sistema Nacional DIF, por ejemplo, no se justificaba que la operación de los servicios asistenciales dependiera de dos diferente subdirecciones: la de

operación y la asistencia. Pero así funcionó durante años el DIF en la Ciudad de México: las dos subdirecciones se dividían la operación de los servicios asistenciales, las dos con una visión por separado. Había de hecho dos mandos y cada uno trabajaba en su propio ámbito. Como consecuencia, cada una de las subdirecciones había construido una gran unidad administrativa para dar servicios de apoyo a las unidades de servicios asistenciales”⁵¹.

Esto no ocurría así en los DIF estatales, ahí una sola unidad administrativa se ocupaba de atender las necesidades de todas las áreas del DIF correspondiente, lo que hacía más fluido el trabajo. Fue así como todos los servicios que ofrecía el DIF en el distrito federal fueron agrupados en una sola unidad operativa dentro del propio Sistema Nacional DIF. Con esta reestructuración se logró que el DID-DF se rigiera con su propio Estatuto Orgánico que se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 15 de Diciembre de 1997, en donde se estipulan sus objetivos, atribuciones, estructura orgánica, etc.

El DIF-DF cuenta con 50 Centros de Desarrollo Integral de la Familia (CDIF) distribuidos en 13 de las 16 delegaciones del distrito federal. Los Centros de Desarrollo Integral de la Familia (CDIF) son unidades que proporcionan servicios⁵² de:

- Salud
- Educación
- Orientación
- Capacitación
- Actividades culturales, deportivas y recreativas

⁵¹ Entrevista con el Director del Sistema Nacional DIF Lic. Mario Luis Fuentes publicada en “Familia DIF”. Julio 1996. Año 1. Número 11.

⁵² Página Electrónica: www.dif-df.gob.mx.

- Atención para la Comunidad

Todo esto se logra promoviendo la participación de la población más vulnerable, con programas que propicien su desarrollo social. En los Centros DIF son bienvenidos y atendidos:

- Las niñas y los niños
- Los adolescentes
- Las madres adolescentes
- Los jóvenes
- Los adultos
- Los adultos mayores
- Las personas con discapacidad
- Las personas indigentes, en general toda la población que requiera y necesite estos servicios

Los CDIF actualmente son lugares donde principalmente se realizan actividades culturales, recreativas y deportivas tales como: clases de costura, cultura de belleza, guitarra, tejido, manualidades, etc., además de los servicios médicos y odontológicos; esto no es malo pero definitivamente se encuentra fuera de lo que está contemplado como uno de sus principales objetivos como lo menciona la Subdirectora de Atención a Grupos Vulnerables:

“Uno de los principales problemas y preocupaciones a los que se enfrenta el DIF-DF es que la mayoría de los CDIF que hay en el distrito federal a lo largo de su existencia se han convertido en espacios donde se realizan actividades tales como: clases de costura, guitarra, cultura de belleza, tejido y en general todo tipo de manualidades. Esto se ha convertido en una preocupación para nosotros porque está fuera de nuestro objetivo principal que es el de brindar atención integral a la población más vulnerable y a su familia⁵³.

Debido a esta problemática una de las metas del DIF es el de

reconvertirse en espacios de atención integral para la familia y población más vulnerable (niños). "Uno de nuestros objetivos es el de aportar como requisito mínimo un CDIF en cada delegación, éste debe de estar bien equipado y con personal altamente calificado para atender a la población más vulnerable. Esto lo vamos a lograr tomando como base el modelo de atención de los Centros de Día que han ofrecido buenos resultados; por ejemplo de los 50 centros DIF que operan actualmente sólo 9 cuentan con personal calificado para atender a los niños y para darse una idea del problema en la delegación Tlalpan que es una de las zonas que se detectó de mayor pobreza no hay ningún CDIF"⁵⁴.

Para empezar a resolver esta situación actualmente están en proceso de reconversión 13 de los 50 CDIF distribuidos de la siguiente manera: 4 en la delegación Iztapalapa, 1 en la delegación Iztacalco, 1 en Cuajimalpa, 2 en Coyoacán, 1 en Milpa Alta, 1 en Álvaro Obregón, 1 en Gustavo A. Madero, 1 en Venustiano Carranza y 1 en Tláhuac.

Otro de los problemas a los que se enfrenta el DIF-DF es la falta de recursos para poner en marcha todos los proyectos y programas a favor de la población vulnerable que están en un escritorio "por lo que una de nuestras metas es el de incorporar al Distrito Federal al programa "De la Calle a la Vida" programa que tiene el DIF Nacional y que no contempla al Distrito Federal porque se considera que no es una zona donde exista pobreza por lo que no se le otorgan recursos de este programa, actualmente nos encontramos en plena lucha con el DIF Nacional para conseguir más recursos mediante la incorporación del DIF-DF a este programa demostrando que en el distrito

⁵³Funcionaria del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia.

⁵⁴ *Ibidem*.

federal existen zonas de extrema pobreza⁵⁵”.

A continuación se detallará y describirá lo que el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal considera como población vulnerable o población en riesgo.

3.4.2 LA NIÑEZ EN CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD SOCIAL⁵⁶

Al descentralizarse el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal en 1997, se decidió incluir en su estructura una dirección encargada de diseñar y operar proyectos especiales que dieran contenido a la institución y que asumiera los programas de la desaparecida Dirección de Protección Social.

Desde entonces, la Dirección de Atención a Grupos Vulnerables⁵⁷ elabora y desarrolla programas dirigidos a la superación de las condiciones de vulnerabilidad que enfrentan sobre todo los niños, los jóvenes, las mujeres, los indígenas originarios y migrantes, las personas con discapacidad, de la tercera edad e indigentes.

Es así, como los niños que trabajan, los que han sido abandonados o explotados, los que tienen las calles por hogar, los que padecen las consecuencias de un conflicto armado y los que se encuentran privados de la libertad, del afecto y de los juegos de la infancia por hallarse reclusos en

⁵⁵ *Ibíd.*

⁵⁶ Los niños de las Américas. Supervivencia, protección y desarrollo integral de la niñez, en el decenio de 1990. UNICEF, Colombia, 1992.

⁵⁷ DIF-DF. La información referente a la Subdirección fue proporcionada por la Lic. María Olinda Ortiz Salinas. Subdirectora de Niñez en Riesgo.

instituciones, todos ellos son considerados como niños en circunstancias especialmente difíciles por la Convención sobre los Derechos del Niño y por la Dirección de Atención a Grupos Vulnerables del DIF.

Esta clasificación permite promover su protección, pero impulsar las medidas que eliminen las causas de esta situación es una meta que se debe alcanzar a través de los programas, planes, políticas que el Gobierno ponga en marcha; en este sentido en nuestro país hay muchos avances al respecto, por ejemplo; la Ley para la Protección de los Niños y Niñas, la participación en la Cumbre a favor de la Infancia, Programa de Concertación de Acciones a favor de la niñez en el Distrito Federal.

Los que nacen en ese colectivo de pobres e indigentes son especialmente vulnerables, porque además de sufrir carencias económicas son víctimas de la agresión doméstica, permanecen gran parte del tiempo en la calle para conseguir el sustento y crecen en un medio que no se rige por las leyes del resto de la sociedad, marginado de todo beneficio y cargado de violencia.

Las estrategias para alcanzar las metas y objetivos de cada Gobierno y poder rescatar a estos niños son tan diversas como variados son los problemas que padecen:

- **NIÑOS MALTRATADOS:** Las formas de maltrato están constituidas por el abandono físico, el castigo corporal, el abuso sexual y el maltrato emocional, en la mayoría de los casos perpetrados por los mismos progenitores u otros familiares de los niños. Creo que una de las primeras medidas a tomar al respecto, consiste en incorporar a las estadísticas regulares (censos,

encuestas de hogares, registros judiciales, etc.) indicadores que midan este problema. Por otra parte, los gobiernos y la sociedad civil deben reforzar las acciones que prevengan el maltrato infantil, como leyes que castiguen más severamente a los adultos agresores, campañas de sensibilización social, difusión de los derechos de la infancia y programas de apoyo a las familias más pobres para el cuidado de sus hijos.

- **NIÑOS TRABAJADORES:** Aunque en teoría el trabajo de los menores podría complementar su socialización y aprendizaje, además de contribuir al sustento familiar, la realidad es que la mayoría de los niños trabajadores son explotados y laboran en condiciones inaceptables. El ingreso temprano a edad laboral no sólo pone en riesgo su salud sino que les impide asistir a la escuela, lo que a su vez disminuirá sus posibilidades de obtener en el futuro un trabajo bien remunerado.

Según la Organización Internacional del Trabajo, en América Latina la mayoría de los niños trabaja en la calle, en labores domésticas, en empresas informales o en agricultura. Existe además un número desconocido de niños en actividades ilegales como la prostitución o tráfico de drogas.

- **LOS NIÑOS DE LA CALLE:** La gran mayoría de estos niños están huyendo de la violencia familiar. No obstante, en la calle son especialmente vulnerables a la explotación y sufren maltrato de parte de otros jóvenes y de adultos, incluyendo las autoridades públicas.

En resumen, puede decirse que el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia surge de dos instituciones que son su antecedente próximo, lo que fueron el Instituto Nacional de Protección a la Infancia, que más tarde

cambiara su nombre por el Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia, y de la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez.

El DIF Nacional es un organismo descentralizado del gobierno federal, que tiene entre sus objetivos la promoción de la asistencia social, la prestación de servicios en ese campo, etc. Dicho organismo promueve la interrelación sistemática de acciones que en el campo de la asistencia social llevan a cabo las instituciones públicas.

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) se rige actualmente por la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social (DOF de 9 de enero de 1986). Para los efectos legales, se entiende por asistencia social el conjunto de acciones tendentes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impiden al individuo un desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva (artículo 3o.).

El DIF para lograr sus objetivos realiza, entre otras, las siguientes funciones: promover y prestar servicios de asistencia social; apoyar el desarrollo de la familia; realizar acciones de apoyo educativo; así como las demás funciones que establezcan las disposiciones aplicables en la materia. Además, para mejorar su funcionamiento el DIF Nacional se descentralizó a nivel estatal y municipal; por lo que el DIF del Distrito Federal se empezó a regir con su propio Estatuto Orgánico.

En la Dirección de Atención a Grupos Vulnerables del DIF-DF se

elaboran y desarrollan programas dirigidos a la superación de las condiciones de vulnerabilidad social que enfrentan sobre todo los niños, especialmente, los niños trabajadores, los niños indígenas, los niños de la calle y en general los niños urbano marginales. Hay que recordar que precisamente este tipo de niños son nuestro objeto de estudio.

CAPÍTULO 4

LA POLÍTICA DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL Y LOS PROGRAMAS A FAVOR DE LA POBLACIÓN INFANTIL EN CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD SOCIAL

A partir del año de 1997 en el Distrito Federal se llevó a cabo un suceso que trajo consigo cambios muy importantes principalmente en el ámbito político. Por vez primera se llevaron a cabo elecciones para elegir al nuevo jefe de gobierno (regente) del Distrito Federal que, hasta ese momento era designado por el Presidente de la República y que por tradición pertenecía al mismo partido político en el poder (Partido Revolucionario Institucional, PRI).

Es así, como en Julio de 1997 los habitantes del Distrito Federal eligieron al candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD) el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas convirtiéndose en el primer regente del Distrito Federal elegido democráticamente y en el primer político no perteneciente al PRI en acceder a un puesto político tan destacado desde 1929. El Ing. Cárdenas renunció a su cargo en septiembre de 1999 para participar en la Campaña de las elecciones presidenciales del 2 de julio de 2000, quedando como suplente Rosario Robles Berlanga,

En las elecciones llevadas a cabo el 2 de julio de 2000 su correligionario Andrés Manuel López Obrador fue elegido jefe de gobierno del Distrito Federal por seis años (2001-2006). Como era de esperarse, se presentaron cambios en el ámbito económico, político, social, etc.; pero uno de los cambios más representativos y que es de interés para cumplir algunos objetivos de este trabajo es el de la concepción de la política social del PRD y de su actual Jefe de Gobierno.

Es en este contexto que en el presente capítulo se abordará el tema de la política social del gobierno de Andrés Manuel López Obrador y el análisis de los programas sociales existentes a favor de la población infantil más vulnerable que el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal tiene a su cargo, que forma parte de esta nueva política social.

4.1 LA POLÍTICA DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

La POLÍTICA SOCIAL es el eje articulador de los programas de gobierno de la Ciudad de México. Su objetivo principal es evitar que continúe el deterioro de los ingresos de los 9 millones de personas que en la capital sufren de condiciones de pobreza o pobreza extrema, fortalecer las instituciones sociales, mejorar la calidad de los servicios, ampliar la cobertura, establecer la gratuidad y atención a todas las personas que requieren de sus servicios⁵⁸.

La responsabilidad del gobierno será atender prioritariamente y sin distinción a todas las personas que, por su condición de pobreza o situación de vulnerabilidad, así lo requieran; por ejemplo, la atención a niñas, niños y jóvenes

especialmente aquellos que se encuentran en circunstancias difíciles, mujeres, adultos mayores, indígenas, personas con discapacidad, etc.⁵⁹.

La política social y el conjunto de acciones del gobierno del DF, no son una política aislada de la política económica, ya que no se puede distribuir la riqueza sin crearla. No obstante, el gobierno no cumple con la responsabilidad de devolver a la sociedad los recursos que ella entrega al gobierno para su administración, ya que el Estado se debe a un interés común y éste es el que impone la mayoría, en una sociedad integrada por seres humanos que carecen de lo mínimo indispensable para vivir con dignidad.

Por lo que el deber del Estado es garantizar que estén en condiciones de ejercer a plenitud sus derechos, por eso, el gobierno del DF en su proyecto incluye la construcción de un Estado Igualitario y, como obligación y prioridad la atención de las necesidades, primero de los pobres⁶⁰.

El gobierno del DF hace un esfuerzo especial por modificar los parámetros y orientaciones de la asistencia social. En primer lugar, para concebirla como una actividad obligada con responsabilidad entre el gobierno y la sociedad, pero sobre todo, para establecer como momentos indisolubles de la Política Social los de la prevención, la atención y la integración social de la población en condiciones de desamparo.

Por ello se realizan, esfuerzos equivalentes en cada una de estas pautas pero, se debe incluir como necesario el apoyo y el esfuerzo organizado

⁵⁸ GDF. Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006. Diciembre del 2000.

⁵⁹ *Ibíd.*

de las asociaciones e instituciones privadas y los ciudadanos, para que se concreten en la tarea de impedir que personas que sufren carencias extremas, sea debido a la pobreza, a la desintegración familiar, al abandono, víctimas de adicciones o a cualquier otra causa, sean dejadas a su suerte en las calles rechazadas o estigmatizadas y finalmente, impedidas de ejercer sus derechos humanos y sociales⁶¹.

Un ejemplo del esfuerzo concretizado del gobierno del DF en cuanto a política social para lograr el desarrollo de las personas más desprotegidas es la creación del Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PI T) el 7 de febrero de 2001, por el Lic. Andrés Manuel López Obrador, éste es una experiencia reciente, novedosa y que destaca en su contenido diversos componentes que le dan un carácter distintivo de otras experiencias conocidas, y que lo reafirman como un solo instrumento de gobierno para inculcar el desarrollo social⁶².

El PI T es aplicado en las 1,352 unidades territoriales que se inscriben en las 16 delegaciones, "las UNIDADES TERRITORIALES se conforman por: colonias, barrios, pueblos, unidades habitacionales que se caracterizan por el nivel socioeconómico de su población, por sus relaciones sociales. Son un espacio relativamente homogéneo y en sus condiciones sociales, económicas y culturales de cada una de ellas se corresponde con ciudadanos organizados en asambleas, comisiones y comités"⁶³.

⁶⁰ Dra. Raquel Sosa, Secretaria de Desarrollo Social del Distrito Federal. Seminario sobre Derechos Sociales y Estado Igualitario. Principios de la Política Social del Gobierno del Distrito Federal. Enero de 2002.

⁶¹ *Ibidem.*

⁶² GDF. Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social. Abril 2001.

⁶³ Dra. Raquel Sosa, Secretaria de Desarrollo Social del Distrito Federal. Seminario sobre Derechos Sociales y Estado Igualitario. Principios de la Política Social del Gobierno del Distrito Federal. Enero de 2002.

La metodología utilizada para definir las unidades territoriales (UT) fue la siguiente: se identificaron y definieron 21 variables que se asocian con las características poblacionales, económicas y sociales particulares del distrito federal clasificadas en 5 dimensiones educación, salud, vivienda, bienes patrimoniales e ingreso familiar; como resultado se establecieron 5 rangos que permiten identificar a las unidades territoriales según su grado de marginación: de muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo⁶⁴.

El objetivo principal del PIT es el de llevar hasta las colonias, barrios, pueblos y unidades habitacionales, acciones definidas y recursos que beneficien a los ciudadanos del DF, especialmente aquellos que habitan en zonas de mediana, alta y muy alta marginación.

El Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social arrancó con una inversión de 4 mil 435 millones de pesos y está constituido por los siguientes subprogramas:

- Prevención del Delito.
 - Apoyo Integral a los Adultos Mayores de 70 años.
 - Becas a Personas con Discapacidad.
 - Becas a Niñas y Niños en Situación de Vulnerabilidad.
 - Créditos para la Ampliación y Mejoramiento de Vivienda en Lote Unifamiliar.
 - Mantenimiento de Unidades Habitacionales de Interés Social.
 - Estancias Infantiles.
-

- Micro créditos para Actividades Productivas de Autoempleo.
- Becas para la Capacitación de Adultos de 40 a 55 años, Desempleados.
- Apoyo al Desarrollo Rural.
- Desayunos Escolares.
- Construcción y Mantenimiento de Escuelas.
- Apoyo a Mercados Públicos.

Otro de los esfuerzos concretizados del nuevo gobierno perredista del Distrito Federal en materia de Política Social es la aprobación de la Ley de los Derechos de los Niños y Niñas en el DF que en el siguiente apartado describiré y que trajo como consecuencia modificaciones en los programas y servicios que privilegiaron la atención integral a sectores de alta vulnerabilidad social, especialmente las niñas y los niños.

4.2 LEY DE LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS Y LOS NIÑOS EN EL DISTRITO FEDERAL⁶⁵.

El 21 de diciembre de 1999, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó la Ley de los Derechos de las niñas y los niños en el Distrito Federal; esta ley significó un gran avance en materia de niñez aún antes de la entrada en vigor de la Ley para la protección de los Derechos de los niños, niñas y adolescentes que se describió con anterioridad y que opera a nivel federal.

La Ley de los Derechos de las niñas y los niños en el Distrito Federal entró en vigor el 31 de enero del 2000 cuando fue publicado en la Gaceta

⁶⁴ *Ibíd.*

Oficial del Distrito Federal. Esta Ley local a diferencia de la Ley federal consta de 60 artículos distribuidos de la siguiente manera: del artículo primero al 3ro. se tratan las disposiciones generales; del artículo 4to. al 7 se tratan de los principios rectores y de los derechos de las niñas y niños en el DF; del artículo 8 al 16 se tratan las obligaciones de la familia; del artículo 17 al 30 se tratan las obligaciones de las autoridades; del artículo 31 al 44 se tratan las acciones de gobierno; del artículo 45 al 56 se tratan de las niñas y niños que se encuentran o viven en circunstancias de desventaja social y por último, del artículo 57 al 60 se tratan de las instituciones dedicadas a la atención de niñas y niños.

Según lo estipulado en el artículo 2do. la Ley tiene por objeto:

- I. Garantizar y promover el ejercicio de los derechos de las niñas y niños;
- II. Establecer los principios que orienten las políticas públicas a favor de las niñas y niños;
- III. Fijar los lineamientos y establecer las bases para la instrumentación y evaluación de las políticas públicas y de las acciones de defensa y representación jurídica, asistencia, provisión, prevención, protección y participación para la promoción y vigencia de los derechos de las niñas y niños a fin de:
 - a) Impulsar y consolidar la atención integral y la generación de oportunidades de manera igualitaria para las niñas y niños;
 - b) Establecer los mecanismos que faciliten el ejercicio de los derechos de las niñas y niños;

⁶⁵ GDF, Ley de los Derechos de las Niñas y los Niños en el Distrito Federal, Asamblea Legislativa del DF, I

- c) Promover la cultura de respeto hacia las niñas y niños en el ámbito familiar, comunitario y social, así como en el público y privado;
- d) Establecer las facultades y obligaciones de la Administración Pública para el cumplimiento de la presente Ley.

Al leer y analizar esta Ley quedó claro que existen algunas diferencias respecto a la Ley que opera a nivel federal sobre el mismo tema, es decir, son totalmente diferentes. Una diferencia que me pareció significativa por su contenido es que en la Ley del DF están claramente establecidas en el Título Cuarto las obligaciones de las autoridades relacionadas con la niñez; por ejemplo, en el Capítulo 1 se establecen las obligaciones del Jefe de Gobierno, en el Capítulo 2 las obligaciones de la Secretaría de Desarrollo Social, en el Capítulo 3 de la Secretaría de Salud, en el Capítulo 4 del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el DF, en el Capítulo 5 de los Jefes Delegacionales y por último en el Capítulo 6 del Consejo Promotor de los Derechos de las niñas y niños en el DF.

Por la importancia que el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del DF tiene por la atención a la población infantil y a la familia es importante que a continuación se describan algunas de sus obligaciones establecidas en el Capítulo 4to. de la ley⁶⁶:

- I. Proporcionar en forma gratuita los servicios de asistencia jurídica y orientación a las niñas y niños, a sus progenitores, familiares, tutores o quienes los tengan bajo su cuidado. Patrocinar y representar a las niñas y niños ante los órganos jurisdiccionales en los trámites o procedimientos relacionados con estos.

Legislatura, Febrero 2000.

⁶⁶ *Ibíd.*

- II. Realizar acciones de prevención y protección a niñas y niños maltratados, en desamparo o con problemas sociales, para incorporarlos al núcleo familiar o albergues en instituciones adecuadas para su custodia, formación e instrucción, así como garantizar en todo momento su situación jurídica conforme a lo previsto en el Código Civil.
- III. Impulsar y promover el reconocimiento y ejercicio de los derechos de las niñas y niños en condiciones de desventaja social y establecer centros de información y denuncia que permitan canalizar y gestionar la atención de los mismos.
- IV. Denunciar ante las autoridades competentes cualquier caso de maltrato, lesiones, abuso físico o psíquico, sexual, abandono, descuido o negligencia, explotación, y en general cualquier acción que perjudique a la niña o niño.
- V. Procurar que las niñas y niños que se encuentren o vivan en circunstancias de desventaja social, cuenten con un lugar donde vivir, que tengan los espacios suficientes para cubrir sus necesidades básicas, dentro de una familia u hogar provisional o instituciones de asistencia pública o privada.

Éstas son sólo algunas de las obligaciones que el DIF-DF tiene que cumplir y que no son una labor fácil, creo que para poder cumplirlas se requiere que todo el sistema esté bien organizado y trabajando en equipo. La impresión que me dio cuando estuve colaborando en la subdirección de atención a grupos vulnerables es todo lo contrario, cada dirección y subdirección trabaja por su cuenta y es muy difícil ver que colaboren entre sí.

Otra de las diferencias encontradas es que en la Ley del DF se incluye y se desglosa en el Título Sexto a las niñas y niños que se encuentran y viven en circunstancias de desventaja social como son; las niñas y niños con adicciones, niñas y niños víctimas de maltrato, niñas y niños en situación de calle, niñas y niños trabajadores y por último niñas y niños con discapacidad. En cuanto a las

acciones para su protección y atención se dispone que 'la Administración Pública establecerá programas interinstitucionales para proteger a las niñas y niños que se encuentren en desventaja social'⁶⁷.

Hay que reconocer que se han hecho esfuerzos para la protección de niñas y niños, entre ellos, se encuentra el pleno reconocimiento de los Derechos de los Niños a través de la creación de esta Ley, pero que hay de los medios u acciones que se tienen previstas para poder cumplir y respetar la Ley. A continuación se hará una descripción de los que el Gobierno del DF tiene previsto para garantizar el cumplimiento de la Ley.

4.3 PROGRAMA DE CONCERTACIÓN DE ACCIONES A FAVOR DE LAS NIÑAS Y LOS NIÑOS EN EL DISTRITO FEDERAL 2001-2006⁶⁸.

Este programa fue aprobado por el Consejo Promotor de los Derechos de las Niñas y los Niños del Distrito Federal el 13 de Septiembre del 2000, ya que la Ley de los Derechos de las Niñas y los Niños en el DF obliga a la construcción de una política social eficiente, integral y sostenible en materia de infancia. Para darle cumplimiento a la Ley se ha elaborado un Programa de Concertación de Acciones en el que se establecen, tanto la corresponsabilidad social como las acciones del Gobierno del Distrito Federal, encaminadas a garantizar el cumplimiento, el reconocimiento y el ejercicio pleno de todos los derechos de las niñas y los niños.

La Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal en

⁶⁷ *Ibíd.*

⁶⁸ GDF, Programa de Concertación de Acciones a favor de las Niñas y los Niños en el DF 2001-2006, Consejo Promotor de los Derechos de las Niñas y los Niños en el DF, Septiembre, 2000.

su artículo 25º, crea el Consejo Promotor de los Derechos de Niñas y Niños en el DF "como órgano honorario, de asesoría, apoyo y consulta del Gobierno del Distrito Federal, así como de concertación entre los sectores público, social y privado, teniendo por objeto promover, proponer y concertar acciones, que favorezcan al pleno cumplimiento de sus derechos"⁶⁹.

El Consejo Promotor está integrado por 11 titulares, siete representan al Gobierno del Distrito Federal, uno representa al Tribunal Superior de Justicia y los tres restantes son Diputados de la Asamblea Legislativa. También participan invitados del sector empresarial, la sociedad civil, la academia, los medios de comunicación y por supuesto, las niñas y los niños. En suma, son aproximadamente treinta y cinco miembros que juntos discuten, deciden y aprueban las propuestas para cumplir y hacer cumplir los derechos de la niñez capitalina⁷⁰.

A partir de la instalación del Consejo Promotor, efectuada el día 29 de abril del 2000, se han realizado 7 sesiones ordinarias. Las sesiones se realizan cada tres meses, es decir 4 sesiones por año y cada 6 meses entregan por escrito los resultados de sus sesiones que pueden ser consultados por todos los ciudadanos; el período de sesiones permite a los integrantes del Consejo, desarrollar sus trabajos y presentar sus resultados.

Como se mencionó el objetivo general consiste en desarrollar acciones para garantizar y promover el ejercicio de los derechos de las niñas y los niños, en la Ciudad de México. De modo que con dicho ejercicio se incida en el

⁶⁹ GDF. Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal, 2000.

proceso de desarrollo social de la población infantil capitalina.

Algunos de los objetivos específicos del programa son:

- Implementar acciones de defensa, representación jurídica, asistencia, provisión, prevención, protección y participación para la promoción y vigencia de los derechos de las niñas y los niños.
- Promover, en todos los ámbitos, la cultura de respeto hacia las niñas y niños.
- Ampliar la atención a la salud para las niñas y los niños en situación de desventaja social.
- Transitar a la Doctrina de la Protección Integral con programas universales, defensa y representación jurídica.

Para dar cumplimiento a los objetivos arriba mencionados, a partir del Documento Marco de la Política Social, se establecieron las siguientes cinco vertientes de acción que orientan los 91 programas⁷¹ implementados por las dependencias del GDF, desde 1997:

- **Construcción de la ciudadanía infantil.** Proporciona a la niñez educación para el ejercicio de sus derechos, su valor primordial es la construcción de ciudadanía infantil en términos habilitadores, es decir, propiciar una cultura de valores, igualdad y equidad desde la infancia, el conocimiento y ejercicio de sus derechos y deberes.
- **Promoción de la equidad y búsqueda de integración social.** Significa la

⁷⁰ Para conocer con precisión como está integrado el Consejo, consultar la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal. Capítulo VI.

igualdad en la diversidad, el reconocimiento del otro o la otra y la tolerancia; se pretende la ruptura de las desigualdades y asimetrías entre las personas, favoreciendo situaciones de mayor justicia e igualdad de oportunidades, reconociendo y respetando las diferencias.

- **Existencia de un sistema local de asistencia social.** Consiste en reducir los rezagos entre la población marginada y la que no lo está. Es una estrategia de inclusión social que se aleja del paradigma tradicional de carácter caritativo, y se vuelve una política orientada a la consecución de la autosuficiencia para la superación de las desventajas.
- **Prevención, apoyo familiar y salud mental.** Comprenden situaciones de conflicto individual, familiar y social que incluyen problemas de afecto, comunicación, participación, depresión, soledad, pérdida de la autoestima, además de la satisfacción de necesidades biológicas y materiales.
- **Fortalecimiento de capacidades institucionales.** Potenciar las fortalezas institucionales para lograr que las vertientes sean operadas eficientemente, mediante la coordinación y concertación de los distintos programas de gobierno.

En cuanto a las alternativas que se proponen para incidir en los problemas de la niñez se encuentran las siguientes:

- a) En cuanto al acceso a oportunidades de educación, recreación y cultura, se propone:

⁷¹ Para conocer los 91 programas que se están implementando en el Distrito Federal consultar el Anexo Uno.

- Garantizar el acceso universal a la educación con eficiencia terminal.
 - Generar mecanismos para erradicar la deserción escolar.
 - Brindar a la niñez del DF, la oportunidad de detectar, conocer y disfrutar los diversos espacios de recreación y esparcimiento disponibles.
 - Es necesario erradicar las políticas sectarias y excluyentes.
 - Sustentar el retiro del trabajo de riesgo y de alto riesgo que realizan niñas, niños y adolescentes con programas compensatorios, afirmativos y de apoyo.
- b) En cuanto a la atención a grupos prioritarios, se propone:
- Crear un sistema penal para la niñez.
 - Con relación a la población infantil indígena y marginada, es básico sostener y ampliar la cobertura de los programas compensatorios (salud, alimentación y saneamiento básico).
 - Acciones de protección integral para las niñas y los niños en desventaja social.
 - Atender el maltrato infantil con campañas de prevención y sensibilización para la familia y para las escuelas, así como para madres y padres.
 - Generar en los niños, las niñas y los familiares una cultura de denuncia del abuso físico, psicológico, comercio sexual y maltrato infantil.
 - En cuanto al trabajo infantil, se debe vigilar y aplicar la ley con el fin de eliminar cualquier forma explotadora de trabajo, mediante convenios específicos con los empleadores y sus representaciones.

Este Programa de Concertación de Acciones en favor de las Niñas y los Niños en el DF 2001-2006, es un documento muy importante ya que éste se constituye en el eje rector de la labor del Gobierno del Distrito Federal para

garantizar el cumplimiento y ejercicio de los derechos de la niñez capitalina.

No hay que dejar de mencionar y reconocer algunos esfuerzos realizados por el gobierno local y federal para la difusión de los Derechos de los niños, ésta se ha hecho por medio de publicidad como televisión, radio, carteles, anuncios, concursos. Además de los ejercicios encabezados por el Instituto Federal Electoral como son la Elección Infantil de 1997 y la más reciente Consulta Infantil y Juvenil realizada el 2 de Julio de 2002.

Por ejemplo, en una visita que realicé a la Secretaría de Desarrollo Social en la Dirección de Equidad y Desarrollo Social⁷², me proporcionaron información y material referente a los Derechos de la Niñez; del material analizado me llamó en especial la atención un juego llamado Memorama y una Lotería referentes a este tema. Me parece que es una buena forma de difusión, pero pienso que estos materiales deben distribuirse y comercializarse para que puedan estar al alcance de todos los ciudadanos y puedan ser aprovechados por miles de familias para que no se queden guardados o almacenados en bodegas de la Secretaría.

Como se mencionó en el capítulo anterior, al descentralizarse el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal en 1997, se decidió incluir en su estructura una dirección encargada de diseñar y operar proyectos especiales que dieran contenido a la institución y que asumiera los programas de la desaparecida Dirección de Protección Social.

⁷² Esta visita fue organizada por la Prof. Cristina Sánchez Mejorada.

Desde entonces, la Dirección de Atención a Grupos Vulnerables⁷³ elabora y desarrolla programas dirigidos a la superación de las condiciones de vulnerabilidad que enfrentan sobre todo los niños, los jóvenes, las mujeres, los indígenas originarios y migrantes, las personas con discapacidad, de la tercera edad e indigentes.

Entre sus acciones principales destacan el fortalecimiento del albergue temporal para la atención a personas víctimas de la violencia familiar, la creación -en coordinación con otras instituciones- del Centro de Atención al Indígena Migrante, los albergues para población indigente, la instalación de las primeras cinco Unidades Básicas de Rehabilitación y los Centros de D I A para niños trabajadores y en condición de vulnerabilidad⁷⁴.

El propósito de la dirección es crear entre la ciudadanía una cultura de respeto a los derechos de los niños, promover su permanencia, incorporación y reincorporación al sistema escolarizado; fortalecer los lazos comunitarios y familiares así como dar protección integral a niños parcial o totalmente desamparados. En sus inicios el programa atendía a 1 342 niños y jóvenes de la Ciudad de México, actualmente la atención se ha incrementado un 111%, por lo que el D I F-DF y diversas organizaciones no gubernamentales, con quienes tiene convenio, prestan servicio mensualmente y de manera permanente a 3 035 menores de edad.

Para que la atención de los niños y jóvenes sea integral y se fortalezcan sus lazos familiares, el D I F-DF atiende directa y

⁷³DIF-DF. La información referente a la Subdirección fue proporcionada por la Lic. María Olinda Ortiz Salinas. Subdirectora de Niñez en Riesgo.

permanentemente a 338 familias de escasos recursos económicos, por medio de asesorías jurídicas, psicológicas y becas escolares. Este programa se apoya a su vez de 11 subprogramas:

- Niñas Trabajadoras y Trabajadoras Indígenas
- Niños y Niñas en Riesgo
- Centros de DÍA, Centros de DÍA para Jóvenes en Riesgo
- Centro de Asesoría y Gestión Jurídica
- Albergue para Niñas Trabajadoras en la Central de Abasto
- Centro de Documentación de Grupos Prioritarios
- Atención Ciudadana a Población Abierta
- Sensibilización

A continuación se analizará información referente a dos de los principales programas que tiene a su cargo el DIF-DF en la Dirección de Atención a Grupos Vulnerables y la Subdirección de Niñez en Riesgo: los Centros de Día y las Becas Escolares. Estos programas están diseñados para superar las condiciones de vulnerabilidad que enfrentan miles de niños y niñas en el Distrito Federal.

4.4 PROGRAMAS DEL DIF-DF A FAVOR DE LA NIÑEZ EN CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD SOCIAL.

4.4.1 CENTROS DE DÍA

Para dar cumplimiento a lo estipulado en la Ley de los Derechos de las Niñas y los Niños en el Distrito Federal en el Cuarto Capítulo IV que se refiere

⁷⁴ *Ibíd.*,

a las obligaciones del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el DF y cumpliendo con sus objetivos, el DIF-DF tiene a su cargo en la Subdirección de Atención a Niñez en Riesgo dos Centros de Día y un albergue para niños trabajadores.

El propósito de este programa es crear entre la ciudadanía una cultura de respeto a los derechos de los niños, promover su permanencia, incorporación y reincorporación al sistema escolarizado; fortalecer los lazos comunitarios y familiares así como dar protección integral a niños parcial o totalmente desamparados en donde se pretende la prevención de la callejerización y la deserción escolar en la población infantil que vive en extrema pobreza y que es considerada muy vulnerable.

A continuación se hará una descripción del Modelo de Atención de los Centros de Día que operan actualmente en el Distrito Federal y que al momento son tres, hay que recordar que este modelo quiere ser tomado como ejemplo para transformar los CDIF en las 16 delegaciones.

4.4.1.1 BREVE DESCRIPCIÓN.

Un Centro de Día presta sus servicios a las niñas y niños cuyas edades fluctúan entre los 4 y los 18 años de edad, es decir, son niños que están en edad de cursar el nivel preescolar hasta la preparatoria. La población aproximada que se atiende en los Centros de Día es de 390 niños, niñas y jóvenes que conforman 5 grupos divididos en dos turnos y distribuidos de la siguiente manera: preescolar, primaria menor (1º, 2º y 3º), primaria mayor (4º, 5º y 6º) secundaria, preparatoria y educación especial.

El centro de día realiza un trabajo multidisciplinario con un equipo altamente integrado, corresponsable y con un sólido compromiso social que busca prevenir el riesgo de salir a la calle de los niñas, niños y jóvenes, esto implica comprender las condiciones y factores de riesgo para actuar sobre ellos y tratar de evitar el proceso de callejerización el cual da como resultado niños de calle. En el Centro de Día se les proporciona apoyo y se trabaja desde las siguientes 6 áreas: administrativa, deportiva, educativa, psicológica, recreativa, trabajo social y servicios generales.

Es así como el DIF a través de los centros de día busca la prevenir que los niños y jóvenes salgan a la calle, ya que como lo comenta una funcionaria del DIF-DF "un niño que ya es de la calle es muy difícil que acepte ayuda para ser rehabilitado, pueda regresar a su hogar y sobre todo pueda ser incorporado a la sociedad. Mi teoría es que previniendo que los niños y jóvenes tengan necesidad de salir a la calle y adoptarla como su hogar poco a poco los niños de la calle se van a extinguir debido a que el promedio de vida de éstos es muy reducido por los peligros a los que se enfrentan día a día como son: las drogas, las pandillas, las autoridades, las inclemencias del tiempo, etc."⁷⁵.

Los Centros de Día brindan atención y promueven el desarrollo integral de niños, niñas y jóvenes indígenas y trabajadores en situación de riesgo, por medio de actividades recreativas, culturales, educativas y la prestación de servicios de alimentación, regaderas y lavandería. De este modo, el DIF-DF previene la incorporación definitiva a la calle de los niños, al mismo tiempo que busca el mejoramiento de la calidad de vida por medio de asesoría escolar y jurídica, actividades culturales, recreativas y deportivas, talleres de derechos

⁷⁵ Funcionaria del DIF del Distrito Federal.

de la niñez, apoyo médico y psicológico, becas escolares y orientación familiar.



El Centro de Día 1 se ubica en la calle Ernesto Pugibet No. 66, Col. Centro, en la delegación Cuauhtémoc y el Centro de Día 2 se ubica en la Plaza del Estudiante No. 20-Bis, Col. Centro, en la delegación Cuauhtémoc. Los centros abren sus puertas de lunes a viernes de 9:00 a 18:00 horas y en sábado de 10:00 a 16:00 horas.

El personal que labora en los centros de día es joven pero está preparado ya que son personas que generalmente cuentan con una Licenciatura ya sea en Pedagogía, Psicología, Trabajo Social, Sociólogos. Además de que el personal es sometido a una capacitación para poder atender eficientemente a los niños y jóvenes que asisten a los centros. Debido a que la problemática que vive cada niño es diferente, el personal asiste a cursos de sensibilización para poder brindar el mejor servicio a los niños y sus familias.

Existe un tercer Centro de Día que está ubicado en la Central de Abasto del Distrito Federal ya que este lugar, es el punto de mayor concentración de menores trabajadores. A él concurren alrededor de mil menores de ambos sexos a trabajar principalmente como carretilleros, otros

laboran como limpia verduras, en la preparación de alimentos, la recolección de basura, acomodo de autos, limpieza de locales, etc.



Con la finalidad de atender las necesidades de este sector de la población, el Gobierno del Distrito Federal en coordinación con la Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social, el Fideicomiso de la Central de Abasto y el DIF-DF brindan a los menores de entre 7 y 16 años de edad que trabajan en este centro, un "Albergue para niños y jóvenes trabajadores de la Central de Abasto", lugar con capacidad para 150 niños, en donde pueden descansar, comer y recibir atención médica gratuita; este Centro abre sus puertas las 24 hrs. los 365 días del año y los niños y niñas asisten sólo medio tiempo⁷⁶.

4.4.1.2 PERFIL DE LA POBLACIÓN ATENDIDA.

- Niñas, niños y jóvenes trabajadores e indígenas en riesgo de calle.
- Niñas y niños que pasan largo tiempo en la calle o que son incorporados al trabajo informal como recolectores de cartón o vendedores de dulces.
- Niñas y niños con economía familiar precaria y en extrema pobreza con las

⁷⁶ DIF-DF. Subdirección de Atención a Niñez en Riesgo. Programas de Atención a Grupos Vulnerables.

siguientes características: bajos niveles de salud, alimentación, educación, vivienda, cultura, recreación, entre otros. Nótese que estas características corresponden a sus derechos y sin embargo carecen de ellos.

- Son niñas y niños cuyos padres o tutores carecen de trabajo estable y su trabajo es desempeñado en la economía informal.
- Son niñas y niños con lazos familiares débiles formados la mayoría de las veces por un solo miembro, es decir, la madre, abuela, tío o padre.
- Son niñas y niños que habitan en viviendas en malas condiciones; es decir, sin drenaje, sin agua potable, construidas con lámina o cartón, con un solo cuarto, etc.

4.4.1.3 PROBLEMÁTICA DEL NIÑO.

- En ocasiones, los lazos familiares afectivos de estos niños son débiles por lo que se corre el riesgo de que el niño inicie un proceso de calle.
- Existe un alto índice de violencia familiar que da como resultado niños altamente agresivos, con baja autoestima y rezago académico.
- Se encuentran niñas, niños y familias completas que no cuentan con documentación elemental como: acta de nacimiento, cartilla de vacunación, CURP; esto muchas veces es impedimento para que los niños puedan ser inscritos en la escuela.
- Algunas niñas y niños ya tienen edad avanzada y no han cursado ningún grado escolar o están desfasados en su edad cronológica debido a carencias económicas.
- Falta de interés en las actividades académicas por razones económicas, culturales y en ocasiones por negligencia de los padres para inscribirlos a

la escuela.

- Padres limitados en su capacidad para proveer a sus hijos los medios básicos necesarios de vida.
- Precarias condiciones de salud, alimentación y vivienda, generalmente estos niños viven en campamentos y vecindades sin servicio de agua, drenaje y luz.
- En algunos casos los Centros de Día, su escuela y su hogar, están ubicados en una zona de alto riesgo en la que se presenta violencia, delincuencia, drogadicción y distribución de enervantes.

Como se describió en los puntos arriba mencionados la problemática que viven los niños y niñas que asisten a los centros es muy diversa por lo que cada uno de los centros atiende a los niños dependiendo de su problemática.

Así, en el Centro de Día No. 1 se atiende a niños, niñas y jóvenes indígenas, la edad de éstos fluctúa entre los 4 y 17 años; aproximadamente se atiende a 120 niños a quienes se les da apoyo en los puestos (generalmente se dedican al comercio informal) en donde venden artesanías, dulces, cosas típicas, etc.; además de que se trata de prevenir que los niños pasen mucho tiempo en la calle, además de dar atención a la comunidad.

En el Centro de Día No. 2 se atiende a niños, niñas y jóvenes urbano-marginales en la zona de tepito, es decir, esta población es calificada como de alto riesgo ya que son niños que se dedican a la prostitución, viven en campamentos, se dedican a recoger cartón, son sub-empleados y comerciantes (reventa). Las edades de éstos fluctúan entre los 4 y los 17 años; aprox. atienden a 130 niños constantes y 150 niños flotantes. En este centro se da

atención y asistencia individual en donde se les dan talleres de formación integral, desayuno y comida.

Uno de los principales problemas a los que se enfrentan los centros de día y el DIF es la falta de recursos "la falta de recursos ha requerido que busquemos apoyo y recursos en otras instituciones principalmente ONG'S, además de que recibimos donaciones ya sea por parte del patronato o por particulares en especie como puede ser: papel, útiles escolares, juguetes, ropa en buen estado, así como alimentos no perecederos y medicamentos"⁷⁷. Gracias a estos donativos y el apoyo de ONG'S, los centros se encuentran operando en buenas condiciones y bien equipados.

Otro de los problemas con los que los centros se han topado es que la mayoría de su población no va a la escuela porque no cuenta con acta de nacimiento y CURP que son requisitos indispensables para que un niño pueda ser inscrito a la escuela; "para aliviar esta situación se cuenta con un Centro de Asesoría y Gestión Jurídica para la niñez y la juventud, ahí se proporciona orientación y apoyo legal a menores de edad cuyos derechos han sido afectados, se apoya la regularización de actas de nacimiento, se organizan pláticas y talleres dirigidos a padres y madres, niñas, niños y jóvenes, para difundir los derechos de la niñez"⁷⁸.

El Centro se localiza en Plaza del Estudiante No. 20-Bis, Col. Centro, en la delegación Cuauhtémoc y presta su servicio de lunes a viernes de 9:00 a 18:00 horas y el sábado de 10:00 a 16:00 horas. Con esto se ha logrado que más de 80 niños se inscriban en las escuelas y sigan estudiando, una prueba de que estos niños en verdad quieren una vida diferente y que sólo necesitan una oportunidad es que el promedio general de aprovechamiento de todos los niños que acuden a los centros de día es de 8.5.

⁷⁷ Funcionaria del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal.

⁷⁸ *Ibidem*.

En los Centros de Día se considera como una de las tareas sustantivas velar por el cumplimiento de los derechos de la niñez y la juventud; para ello, se instrumentan campañas de difusión y sensibilización: talleres, edición de materiales, participación en programas de radio y entrevistas, acción que está siempre presente en cada uno de sus actividades.

Un ejemplo importante han sido las jornadas "Todos los derechos para todas las niñas y los niños", que se celebraron en el marco del Día del Niño, en estas jornadas se realizaron: 15 talleres y 2 eventos culturales en La Alameda y el Bosque de Chapultepec, registrándose una afluencia de 18,500 niños y niñas y 5,000 adultos. Asimismo, se han organizado otros eventos como la "Marcha Global contra el Trabajo Infantil", la campaña "Centroamérica y México contra el Maltrato Infantil", la elaboración del juego didáctico "Serpientes y Escaleras" para dar a conocer entre los menores de edad de la Ciudad de México la Convención Internacional de los Derechos del Niño, además se han editado varios folletos y carteles cuyo contenido abarca específicamente cada problemática que vive este sector de la población⁷⁹.

Además, hay que mencionar la Consulta Infantil y Juvenil 2000 cuyo propósito fue generar un espacio en el que los niños y jóvenes pudieran hacer valer su derecho a la participación y a la expresión, consagrado tanto por la Convención sobre los Derechos de la Niñez como por la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes; en el Distrito Federal participaron 519,406 niñas y niños.

4.4.1.4 OBJETIVOS Y EJES DE ACCIÓN.

El **objetivo general** del proyecto es el de contribuir a la construcción de una cultura de equidad, de defensa de los derechos de los niños, de integración familiar, que favorezca su inserción al proceso educativo formal y así se promueva la incorporación al tejido social.

Para alcanzar este objetivo general, a continuación se describen los **objetivos específicos** del proyecto:

OBJETIVOS ESPECIFICOS	EJES DE ACCION	A C T I V I D A D E S
Promover la integración familiar	La familia	<ul style="list-style-type: none">• Pláticas individuales, familiares, con padres y madres de familia.• Escuela de padres• Visitas domiciliarias y seguimiento de casos• Canalización a instancias especializadas (UAVIS, centros de salud, etc.)
Promover y fomentar la permanencia, incorporación y reincorporación escolar	La educación	<ul style="list-style-type: none">• Apoyo a tareas• Regularización académica y apoyo a niños que necesitan educación especial• Talleres de formación integral• Actividades culturales, recreativas y deportivas• Orientación psicológica• Apoyo mediante becas escolares y seguimiento de las mismas• Coordinación con SEP para incorporar, reincorporar y seguimiento escolar
Fortalecimiento de los lazos comunitarios e integración al	La comunidad	<ul style="list-style-type: none">• Se trabaja en una sólida integración del equipo de trabajo en sesiones de reflexión sobre nuestra relación con los niños y su situación• Coordinación con instancias de gobierno local y federal, organizaciones de la sociedad civil e instancias de otras áreas del DIF-DF

⁷⁹ *Ibíd.*

OBJETIVOS ESPECIFICOS	EJES DE ACCION	ACTIVIDADES
tejido social		<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación con comités vecinales y líderes sociales
Promover una cultura de los Derechos de las Niñas, Niños y Jóvenes	Los Derechos de las Niñas y de los Niños	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de un ambiente de afecto y respeto hacia los niños, sus padres y entre los miembros del equipo • Actividades orientadas hacia la educación en valores • Servicios de comedor, regaderas, salud preventiva • Actividades dirigidas hacia la acreditación escolar y regularización civil de los menores y sus familias

DIF-DF. Modelo de Atención de la Niñez en Riesgo. Subdirección de Atención a Niñez en riesgo.

En este cuadro están resumidas las actividades que se realizan en los centros de día para cumplir con los objetivos establecidos. Por ejemplo, en el caso de promover los Derechos de los Niños, en los centros se realizan pláticas y actividades con el fin de que los niños que ingresan a los centros conozcan sus derechos. La mayoría de los niños en situación de riesgo o vulnerable desconoce que tiene derechos y desconocen que pueden denunciar cuando sus padres o tutores no cumplen con ellos; es impresionante ver como los niños se quedan sorprendidos al conocer detalladamente todo a lo que tienen derecho.

También se realizan campañas de sensibilización en la comunidad con el fin de que en especial los adultos conozcan y respeten los Derechos de los Niños. Se conoce que esta población vive en extrema pobreza y que la situación económica es mala, mas sin embargo, se trata de hacer conciencia para que dentro de sus posibilidades puedan respetar a sus hijos.

Generalmente se presentan obstáculos para poder ayudar a estos niños uno de ellos, además de la burocracia es la falta de correspondencia entre la

ley y el castigo para quien la viole. Por ejemplo, en los centros de día se detectó el caso de dos hermanas una de 11 y la otra de 13 años que gracias a la perspicacia de la directora se pudo detectar que estas niñas estaban pasando por una situación familiar bastante difícil y que desgraciadamente es coincidente con el de muchos otros niños "estas dos niñas son abusadas sexualmente por el papá desde hace varios años, el papá es amante de la hermana de su esposa y tiene un hijo con ella, la esposa por su parte también tiene un amante joven, la señora (esposa) sabe perfectamente que su esposo abusa sexualmente de las niñas y no hace nada al respecto, a pesar de esto siguen conviviendo en la misma casa junto con los abuelos paternos de las niñas, como puede verse existe en esa casa un hacinamiento tremendo y definitivamente es una familia disfuncional"⁸⁰.

Este caso de verdad me pareció indignante y más se me hizo cuando me entere de que no se puede hacer nada por ellas ya que la ley no lo permite "lo peor de todo es nosotros como institución no podemos sacar a las niñas de este "hogar" hasta que una de ellas denuncie el abuso por parte de su papá, desgraciadamente las niñas están muy dañadas psicológicamente y no quieren denunciar. El trabajo que se está haciendo es tratar a las niñas psicológicamente para que más adelante puedan denunciar el hecho y puedan ser sacadas de esa familia; además se les brinda asistencia jurídica"⁸¹.

Definitivamente estas niñas no deben estar más en su casa, su papá debe estar preso y la demás familia en un psiquiátrico. Existen todavía muchas deficiencias en cuanto a legislación, yo creo que debe de haber una concordancia entre lo que estipula la ley de los Derechos de los Niños y la legislación vigente.

Más aún, creo que debe existir una legislación que trate

⁸⁰ *Ibíd.*

exclusivamente el tema de los Derechos de la niñez capitalina, es decir, una legislación en donde se establezca con claridad el castigo que deben de recibir las personas que violen alguno de los derechos que los niños tienen.

A continuación se describirá otro de los programas con los que se pretende ayudar a niños y niñas en situación de vulnerabilidad y que está enmarcado en el Programa Integrado Territorial de Desarrollo 2001 y cuyo responsable es el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal.

4.4.2 BECAS ESCOLARES PARA NIÑAS Y NIÑOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD.

El empobrecimiento de amplios sectores de la población ha obligado a las familias más necesitadas a desarrollar estrategias que les permitan incrementar el ingreso familiar, para poder satisfacer las necesidades básicas de la misma. Una de estas medidas es la incorporación de los niños y niñas al trabajo, por lo general en condiciones poco favorables y con márgenes de riesgo elevado.

Según el estudio de Identificación de Hogares Prioritarios realizado por la SSDF, existen en el Distrito Federal, 2'854,429 personas viviendo en alta o muy alta marginación, de las cuales el 20.84% (594,900), tiene entre 5 y 14 años de edad, rango que es considerado de más riesgo, ya que el niño o la

⁸¹ *Ibíd.*

niña deserta de la escuela para incorporarse al apoyo de la economía familiar⁸².

Además en el estudio sobre trabajo infantil realizado por el DIF-DF, se detectó que el niño y la niña que trabaja o pasa diariamente muchas horas en la calle, termina abandonando definitivamente la escuela y con ello se impide la capacitación necesaria para ser, a futuro un adulto capaz de asumir sus responsabilidades sociales y familiares. Además se originan procesos de callejerización que complican aún más problemáticas que se vinculan a la pobreza y marginación social, como: la violencia familiar, el abandono y el alcoholismo, entre otros.

Por lo anterior, en marzo de 2001 el Jefe de Gobierno Andrés Manuel López Obrador puso en marcha el Programa de Becas Escolares para Niñas y Niños en Situación de Vulnerabilidad; este programa tiene como objetivo principal brindar apoyo económico a niñas y niños en riesgo de abandonar la escuela y que viven en zonas pobres del Distrito Federal. El apoyo que se otorga consiste en una beca económica de 600 pesos mensuales hasta por tres años a 16,666 niñas y niños que se encuentran en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, es decir que habiten en zonas de alta y muy alta marginación, para la compra de alimentos, medicinas, artículos escolares y transporte⁸³.

4.4.2.1 OBJETIVOS DEL PROGRAMA

- Contribuir con el derecho a la educación de las niñas y niños en riesgo y mejorar su calidad de vida.

⁸² DIF-DF. Programa de Becas Escolares en Apoyo de Niñas y Niños que se Encuentren en Condiciones de Pobreza y Vulnerabilidad Social. Dirección de Atención a Grupos Vulnerables, 2001.

⁸³ GDF. Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social. Abril 2001

- Promover y fortalecer su permanencia, incorporación o reincorporación al sistema escolarizado y fortalecer su permanencia en éste, revirtiendo el círculo vicioso de exclusión social.
- Prevenir la salida a la calle de las niñas y niños de la Ciudad de México.

4.4.2.2 CRITERIOS DE SELECCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS Y REQUISITOS.

Debido a que el recurso económico designado para este programa es limitado (100 millones de pesos) se da prioridad a:

- Niñas y niños de 6 a 15 años de edad, hijos de madres solas, cabeza de familia.
- Población en riesgo de deserción, reprobación y bajo aprovechamiento escolar.

Los candidatos a beca deben de cubrir con los siguientes requisitos:

- Vivir en el Distrito Federal, para lo cual se requerirá comprobante de domicilio y credencial de elector de la madre o tutor.
- Vivir en las zonas clasificadas como de alta y muy alta marginación social o tener un ingreso de un salario mínimo o menor a éste.
- Entregar boleta de inscripción a la escuela y que ésta se ubique en el Distrito Federal.
- Entregar documentos que certifiquen la paternidad o tutoría: acta de nacimiento del niño/a y de la madre o tutora o en caso de no contar con madre o tutora, la del padre o tutor.
- La madre o tutor deberá firmar una Carta Compromiso con el DIF-DF, a través del cual se compromete a hacer buen uso del recurso proporcionado en beneficio de las niñas y niños integrantes de la familia.

- No recibir otra beca similar por parte del Gobierno del Distrito Federal o del Gobierno Federal.

Como se mencionó anteriormente los recursos asignados a este programa son limitados por lo que a fin de beneficiar a un mayor número de niñas y niños, el apoyo otorgado por el Gobierno del DF se otorga como máximo por tres años, tiempo que se considera, suficiente para la resolución de la problemática que obligó a la familia a sacar o no incorporar a sus hijos a la escuela. Para tener la certeza de que la beca es utilizada correctamente por la familia y que ésta en verdad la necesita, anualmente, se realiza una evaluación en donde se refleja con claridad los avances del núcleo familiar y la pertinencia de seguir otorgando el apoyo. El recurso de la beca se deposita en una tarjeta de débito que permite a la madre o tutor su utilización de acuerdo a los criterios de aplicación definidos.

Hay que mencionar que para este año 2002 el Gobierno del DF autorizó el aumento del presupuesto para este programa, pasando de los 100 millones de pesos (del 2001) a 127.2 millones, lo que representó un incremento del 27.2%; por lo que el apoyo económico por becario pasó de 600 pesos mensuales a 636 pesos beneficiándose 16,666 niñas y niños en riesgo de abandonar la escuela. A continuación se presenta una tabla en donde se describen el número de beneficiarios que hay en cada delegación y el número de Unidades Territoriales en donde se aplica el Programa de Becas Escolares:

PROGRAMA DE BECAS ESCOLARES

DELEGACIÓN	BENEFICIARIOS	UT
Álvaro Obregón	1424	120
Azcapotzalco	454	54
Benito Juárez	81	24

Coyoacán	66	35
Cuajimalpa de Morelos	383	35
Cuauhtémoc	590	34
Gustavo A. Madero	1980	128
Iztacalco	737	49
Iztapalapa	3164	161
Magdalena Conteras	483	33
Miguel Hidalgo	149	39
Milpa Alta	1455	12
Tláhuac	1219	35
Tlalpan	1237	81
Venustiano Carranza	451	49
Xochimilco	2199	64
TOTAL	16,666	954

Fuente: DIF-DF. Programa de Becas Escolares. 2002.

Como es de esperarse, a pesar de este importante aumento en los recursos no ha sido suficiente para cubrir toda la demanda, por lo que en este año se realizaron visitas domiciliarias para verificar el perfil de los beneficiarios y asesorar a las familias para el buen uso de los recursos. Además existe una larga lista de espera que sirve para poder dar de alta nuevos becarios siempre y cuando haya cancelaciones, donde se dará prioridad a los niños y niñas que más lo requieran por su alto grado de vulnerabilidad social.

En los Centros que tiene el DIF (CDIF) en cada delegación se pueden anotar en la lista de espera las personas interesadas en recibir este apoyo por parte del Gobierno, además de que se da información periódica a los comités vecinales y las comisiones de educación de estos mediante asambleas y reuniones que de acuerdo con el comité convoque a Dirección General de Participación Ciudadana.

Uno de los principales problemas al que se enfrenta la población con respecto a este programa es la falta de información y cooperación entre las diferentes instancias que intervienen en la aplicación de éste. Por ejemplo, el registro de la solicitud debe hacerse en los centros DIF de cada delegación, sin embargo, cuando las personas acuden a estos centros a solicitar información referente al Programa les dicen que tienen que ir a las oficinas administrativas del DIF-DF ubicadas en la calle de San Francisco No. 1374, Col. del Valle Tlacoquemecatl, en la delegación Coyoacán.

Además de que no se informa con claridad en qué consiste el programa, por lo que cuando las personas solicitantes acuden a las oficinas administrativas del DIF, se llevan una gran sorpresa porque ahí se les informa que el trámite se realiza en el Centro DIF de su delegación, provocando así el enojo de las personas.

Es importante que el DIF-DF como responsable del programa tome estos problemas en cuenta y ponga en marcha acciones de colaboración y difusión entre los CDIF, los comités vecinales, las delegaciones, etc. para poder brindar un mejor servicio y sobre todo informar con toda claridad a la población que así lo solicite a cerca de los programas vigentes.

En resumen, puede decirse que a partir del cambio de gobierno democrático en el Distrito Federal en 1997 la política social se convirtió en el eje articulador de los programas de gobierno. Un ejemplo es la creación del Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social cuyo objetivo es el de llevar hasta las colonias, barrios, pueblos y unidades habitacionales, acciones

definidas y recursos que beneficien a los ciudadanos del DF.

Otro ejemplo del avance en política social en materia de infancia es la aprobación de la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal, uno de los objetivos de esta ley es el de garantizar y promover el ejercicio de los derechos de la niñez capitalina. Para lograr esto, se creó el Programa de Concertación de Acciones a favor de las Niñas y los Niños en el Distrito Federal 2001-2006; en él se establecen las acciones del gobierno encaminadas a garantizar el cumplimiento, reconocimiento y ejercicio de todos los derechos de las niñas y niños.

El DIF-DF tiene a su cargo dos programas de gobierno encaminados a garantizar por lo menos alguno de los derechos de los niños: los Centros de Día y el Programa de Becas Escolares.

CONCLUSIONES

Como se ha explicado a lo largo de este trabajo, el Gobierno del Distrito Federal desde 1997, ha avanzado en la implementación de Políticas Públicas, un ejemplo muy importante en esta materia es la aprobación en 1999 de la Ley de los Derechos de las Niñas y los Niños en el Distrito Federal. También a nivel federal en el año 2000 se aprobó la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Estas leyes son de gran importancia ya que de alguna manera obligan a la construcción de una política social en materia de infancia, además de la necesidad de implementar programas que apoyen el cumplimiento de esos derechos.

Hay que decir que estos avances logrados en nuestro país a nivel federal y local no son producto de la preocupación de nuestro gobierno por implementar políticas que favorezcan a los niños; más bien, son producto del contexto internacional, es decir, son producto de las presiones que organismos internacionales, como Naciones Unidas y UNICEF, hacen a nuestro gobierno.

A pesar de eso, a habido cambios en la perspectiva en el manejo de la implementación de la política pública, por ejemplo en el caso de los niños, en la Dirección de Equidad y Desarrollo se hacían cargo de la implementación de programas para este grupo, pero se dieron cuenta de que no tenía sentido ya que también existía el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal que es un organismo del gobierno precisamente encargado de dar atención integral a la niñez; por lo que en la Dirección de Equidad y Desarrollo se decidió transferir todo lo relacionado con los niños para el DIF del Distrito Federal.

Como se puede observar a lo largo de este trabajo, son muchos los esfuerzos que el gobierno del Distrito Federal ha hecho para garantizar el cumplimiento de los derechos de los niños, sin embargo, considero que existen varios vacíos muy importantes que a continuación mencionaré.

En primer lugar, existe una deficiente asignación de recursos para la operación de proyectos a favor de la niñez esto se ve reflejado en el Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social cuyo objetivo es el de llevar hasta las colonias, barrios y unidades habitacionales, acciones y recursos que

beneficien a los ciudadanos del Distrito Federal, especialmente aquellos que viven en zonas de alta y muy alta marginación.

Uno de los programas cuya responsabilidad recae en el DIF-DF es el las Becas Escolares para Niñas y Niños en Condición de Vulnerabilidad, este programa, como todos los que integran el PIT están limitados en recursos por lo que no pueden ser beneficiados todos los niños sólo se benefician a 16,666 niños. Esto significa que es de carácter selectivo esto hace que se tengan deficiencias ya que se tienen que establecer criterios para seleccionar a los beneficiarios, por lo tanto, al momento de hacer la selección se pueden cometer errores y otorgarle la beca a alguien que en verdad no la necesite.

Por otra parte, existen vacíos legales e incongruencia entre los marcos jurídicos internacionales, federales y locales, esto tiene que ver con que una ley es obligatoria, es decir, los individuos no pueden elegir entre cumplirla o no; la tienen que cumplir y cuando alguien desobedece una ley que es obligatoria, el Estado tiene el derecho a aplicarle una sanción por el incumplimiento.

Sin embargo, en la realidad vemos que no siempre es así, ya que muchas veces el Estado no interviene, es por ello que considero hace falta encontrar un mecanismo para hacer efectiva la obligatoriedad. Por ejemplo, se supone que los derechos de los niños ya están normados en esta Ley lo que obliga al cumplimiento de ésta, pero qué pasa cuando no se cumple. En primer lugar, todavía no está claro a que lugar se puede acudir a denunciar el incumplimiento de la Ley; por lo que las denuncias son casi inexistentes; en segundo lugar, cuando se sabe que un niño, por ejemplo, es víctima de violación sexual por parte de uno de sus padres y que no existe la denuncia, resulta imposible que

se rescate a ese niño de su hogar porque resulta contraproducente para la persona que lo haga, ya que hay que tomar en cuenta que se está hablando de niños menores de 14 años y que por ley se encuentran bajo la protección de los padres, entonces considero que hace falta correspondencia entre lo que está estipulado en la Ley y la forma en que se va a regular el castigo por parte del sistema judicial para los que incumplan la Ley.

Otro de los vacíos importantes es la poca difusión de la información sobre programas, servicios ofrecidos y marco jurídico, esto se ve reflejado cuando las personas acuden a su delegación, al centro DIF más cercano a su domicilio o a las oficinas administrativas del DIF y ahí no les proporcionan la información precisa sobre los programas u servicios a los que pueden tener acceso y los mandan de un lado a otro, sin encontrar respuestas a sus preguntas. Considero que es importante que se haga una difusión masiva de estos programas para que la gente pueda conocer con detalle cada uno de éstos y pueda saber con anticipación si puede ser beneficiada o no de estos recursos y no andar rodando de oficina en oficina.

Esto tiene que ver también con la poca coordinación intra e inter gubernamental para evitar duplicación de funciones, es decir, falta comunicación entre las mismas dependencias del gobierno y ONG's acerca de lo que cada una está haciendo para así poder intercambiar la información y no hacer doble trabajo para ahorrar tiempo y recursos, además de que dentro de las oficinas de las dependencias no existe intercambio de información y cada una trabaja para sí misma.

También hace falta la articulación de los objetivos y las vertientes de acción del gobierno del Distrito Federal, es decir, no hay congruencia entre lo que está escrito y lo que el gobierno hace.

En general, el gobierno del Distrito Federal tiene mucho por hacer todavía en materia de niñez, sin embargo, existen programas que están operando con buenos resultados y es necesario que se ponga mayor atención a éstos y se les provea de los recursos económicos necesarios para que puedan seguir operando y cosechando buenos resultados. Además, pueden servir de ejemplo para la implementación de nuevos programas para atender a los niños que viven en condición de vulnerabilidad social en otros Estados, municipios, localidades, etc.

BIBLIOGRAFIA

Aguilar, L (1996). "Estudio Introductorio", en La Hechura de las Políticas. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México.

Convención sobre los Derechos del Niño. Diario Oficial de la Federación del 25 de enero de 1991.

De la Concha, Salinas y Vega (1990) La Problemática Social del Niño Maltratado en la Ciudad de México y el DIF. México. Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

DIF-DF. Programa de Becas Escolares en Apoyo de Niñas y Niños que se Encuentren en Condiciones de Vulnerabilidad Social.

Duhau, Emilio (1995) "Estado benefactor, política social y pobreza" en Sociológica No. 29 Pobreza, Condiciones de Vida y Políticas Sociales. Septiembre-Diciembre, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

Duhau, Emilio. (1997) "La Política Social y la gestión estatal de la pobreza" en Coulomb y Duhau (coord.). Dinámica Urbana y Procesos Socio-políticos. Ocim-UAM-A/Cenvi AC., México.

Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Diario Oficial de la Federación del 13 de Diciembre de 1986.

Esquivel, Ma. Teresa y Flores, Rene (1997) Elementos Demográficos para el Estudio Sociológico de la Población. Departamento de Sociología. UAM-A. México.

GDF. Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social. Abril 2001.

GDF. Informe del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia DIF-DF. Consejo Promotor de los Derechos de las Niñas y los Niños en el Distrito Federal. Septiembre 2002.

GDF. Programa de Concertación de Acciones a Favor de las Niñas y los Niños del Distrito Federal 2001-2006.

GDF. Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006. Diciembre 2000.

Gordón, S. (1995) "Del universalismo estratificado a los programas focalizados. Una aproximación a la política social en México" en Schteingart, M. (coord.) Políticas Sociales para los Pobres en América Latina. México. Ed. Porrúa.

Jiménez, Francisco (2001) Derechos de los Niños. México. Ed. UNAM

Ley de los Derechos de las Niñas y los Niños en el Distrito Federal.

Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social. Diario Oficial de la Federación. México. Jueves 9 de Enero de 1986.

Pensó, C y Font, I. (2001) Políticas Sociales y Nuevos Actores. UAM-Azcapotzalco. México.

Pérez, Tomás. (2001) "Las Estrategias del Gobierno Federal" en Arteaga C. Y Solís, S. (coord.) en La Política Social en la Transición. Ed. UNAM - P y V.

Propuesta de Ley de los Niños, Niñas y Adolescentes.

Soberon, Kumate y Laguna (comp.) (1988) La Salud en México: Testimonios 1988. Tomo III Volumen 2 Desarrollo Institucional... Asistencia Social, Biblioteca de la Salud y Fondo de Cultura Económica, México.

UNI CEF. Los Derechos Humanos de los Niños y las Mujeres.

----- (1996) Las Políticas Sociales de México en los Años Noventa. México.

Vite, Miguel Ángel y Rico, Roberto (2001) Qué solos están los pobres. Neoliberalismo y Urbanización Popular en la ZMCM. Ed. Plaza y Valdés. México.

Periódico de circulación interna del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia:

Familia DIF. Año 1. Número 10. Junio 1996.

Familia DIF. Año 1. Número 11. Julio 1996.

Familia DIF. Año 2. Número 13. Septiembre 1996.

Familia DIF. Año 2. Número 14. Octubre 1996.

Familia DIF. Año 2. Número 15. Noviembre 1996.

Familia DIF. Año 2. Número 17. Enero 1997.

Familia DIF. Año 2. Número 18. Febrero 1997.

Familia DIF. Año 2. Número 19. Marzo 1997.

Familia DIF. Año 2. Número 21. Mayo 1997.

Familia DIF. Año 2. Número 23. Julio 1997.

ANEXOS

ANEXO DOS CUADROS ESTADÍSTICOS

CUADRO 1

**POBLACIÓN DE 6 A 14 AÑOS POR DELEGACIÓN SEGÚN
APTITUD PARA LEER Y ESCRIBIR, 2000**

DELEGACIÓN	POBLACIÓN	SABE LEER		NO SABE LEER	
	6 A 14 AÑOS	Y ESCRIBIR	%	Y ESCRIBIR	%
Distrito Federal	1,352,670	1,257,294	92.9	95,376	7.1
Álvaro Obregón	109,195	101,391	92.9	7,804	7.1
Azcapotzalco	65,083	61,291	94.2	3,792	5.8
Benito Juárez	38,891	37,409	96.2	1,482	3.8
Coyoacán	87,296	81,819	93.7	5,477	6.3
Cuajimalpa de Morelos	26,143	23,960	91.6	2,183	8.4
Cuauhtémoc	71,400	67,010	93.9	4,390	6.1
Gustavo A. Madero	193,481	181,447	93.8	12,034	6.2
Iztacalco	62,723	58,571	93.4	4,152	6.6
Iztapalapa	312,309	286,972	91.9	25,337	8.1
Magdalena Contreras, La	36,462	33,388	91.6	3,074	8.4
Miguel Hidalgo	44,691	42,344	94.7	2,347	5.3
Milpa Alta	19,172	17,162	89.5	2,010	10.5
Tláhuac	56,559	51,815	91.6	4,744	8.4
Tlalpan	93,962	87,028	92.6	6,934	7.4
Venustiano Carranza	70,405	66,330	94.2	4,075	5.8
Xochimilco	64,898	59,357	91.5	5,541	8.5

FUENTE: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

CUADRO 2

**POBLACIÓN DE 6 A 14 AÑOS POR DELEGACIÓN SEGÚN
CONDICIÓN DE ASISTENCIA ESCOLAR, 2000**

DELEGACIÓN	POBLACIÓN	ASISTE A		NO	
	6 A 14 AÑOS	LA ESCUELA	%	ASISTE	%
Distrito Federal	1,352,670	1,298,428	96.0	54,242	4.0
Alvaro Obregón	109,195	104,528	95.7	4,667	4.3
Azcapotzalco	65,083	63,256	97.2	1,827	2.8
Benito Juárez	38,891	37,698	96.9	1,193	3.1
Coyoacán	87,296	84,492	96.8	2,804	3.2
Cuajimalpa de Morelos	26,143	25,105	96.0	1,038	4.0
Cuauhtémoc	71,400	68,677	96.2	2,723	3.8
Gustavo A. Madero	193,481	186,275	96.3	7,206	3.7
Iztacalco	62,723	60,632	96.7	2,091	3.3
Iztapalapa	312,309	296,966	95.1	15,343	4.9
Magdalena Contreras, La	36,462	35,059	96.2	1,403	3.8
Miguel Hidalgo	44,691	43,062	96.4	1,629	3.6
Milpa Alta	19,172	18,289	95.4	883	4.6
Tláhuac	56,559	54,296	96.0	2,263	4.0
Tlalpan	93,962	90,131	95.9	3,831	4.1
Venustiano Carranza	70,405	67,922	96.5	2,483	3.5
Xochimilco	64,898	62,040	95.6	2,858	4.4

FUENTE: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

CUADRO 3

POBLACIÓN DE 0 A 14 AÑOS CON DISCAPACIDAD POR DELEGACIONES, 2000

DELEGACIÓN	POBLACION DE	SIN		CON	
	0 A 14 AÑOS	DISCAPACIDAD	%	DISCAPACIDAD	%
Distrito Federal	2,250,317	2,232,734	99.2	17,583	0.8
Alvaro Obregón	181,594	180,241	99.3	1,353	0.7
Azcapotzalco	106,909	106,091	99.2	818	0.8
Benito Juárez	63,861	63,418	99.3	443	0.7
Coyoacán	145,000	143,777	99.2	1,223	0.8
Cuajimalpa de Morelos	44,744	44,437	99.3	307	0.7
Cuauhtémoc	115,729	114,783	99.2	946	0.8
Gustavo A. Madero	321,402	318,869	99.2	2,533	0.8
Iztacalco	103,579	102,817	99.3	762	0.7
Iztapalapa	525,594	521,219	99.2	4,375	0.8
Magdalena Contreras	61,235	60,755	99.2	480	0.8
Miguel Hidalgo	73,670	73,109	99.2	561	0.8
Milpa Alta	31,843	31,670	99.5	173	0.5
Tláhuac	95,748	95,026	99.2	722	0.8
Tlalpan	156,208	154,992	99.2	1,216	0.8
Venustiano Carranza	115,266	114,439	99.3	827	0.7
Xochimilco	107,935	107,091	99.2	844	0.8

FUENTE: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

CUADRO 4

POBLACIÓN DE 5 A 14 AÑOS QUE HABLA LENGUA INDÍGENA POR DELEGACIONES, 2000

DELEGACION	POBLACION 5 A 14 AÑOS	HABLA LENGUA INDÍGENA	%
Distrito Federal	1,507,080	7,851	0.5
Alvaro Obregón	121,494	518	0.4
Azcapotzalco	72,292	370	0.5
Benito Juárez	43,023	231	0.5
Coyoacán	97,308	627	0.6
Cuajimalpa de Morelos	29,200	105	0.4
Cuauhtémoc	79,017	672	0.9
Gustavo A. Madero	215,661	923	0.4
Iztacalco	69,726	339	0.5
Iztapalapa	348,842	1,655	0.5
Magdalena Contreras, La	40,795	221	0.5
Miguel Hidalgo	49,714	275	0.6
Milpa Alta	21,424	189	0.9
Tláhuac	63,469	245	0.4
Tlalpan	104,586	536	0.5
Venustiano Carranza	78,174	399	0.5
Xochimilco	72,355	546	0.8

FUENTE: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

CUADRO 5

POBLACIÓN DE 5 A 14 AÑOS QUE HABLA LENGUA INDÍGENA POR DELEGACIONES, 2000

DELEGACION	POBLACION HABLA L.I.	CONDICIÓN DE HABLA ESPAÑOLA			
		HABLA ESPAÑOL	%	NO HABLA ESPAÑOL	%
Distrito Federal	7,851	7,772	99.0	79	1.0
Alvaro Obregón	518	513	99.0	5	1.0
Azcapotzalco	370	364	98.4	6	1.6
Benito Juárez	231	226	97.8	5	2.2
Coyoacán	627	625	99.7	2	0.3
Cuajimalpa de Morelos	105	105	100.0	-	0.0
Cuauhtémoc	672	660	98.2	12	1.8
Gustavo A. Madero	923	918	99.5	5	0.5
Iztacalco	339	334	98.5	5	1.5
Iztapalapa	1,655	1,643	99.3	12	0.7
Magdalena Contreras, La	221	220	99.5	1	0.5
Miguel Hidalgo	275	274	99.6	1	0.4
Milpa Alta	189	187	98.9	2	1.1
Tláhuac	245	243	99.2	2	0.8
Tlalpan	536	531	99.1	5	0.9
Venustiano Carranza	399	391	98.0	8	2.0
Xochimilco	546	538	98.5	8	1.5

FUENTE: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

CUADRO 6

POBLACIÓN DE 12 A 14 AÑOS ECONOMICAMENTE ACTIVA POR DELEGACIONES, 2000

DELEGACIÓN	POBLACIÓN DE 12 A 14 AÑOS	P.E.A 12 A 14 AÑOS	TASA DE PARTICIPACIÓN
Distrito Federal	443,447	16,512	3.7
Alvaro Obregón	35,572	1,283	3.6
Azcapotzalco	21,594	558	2.6
Benito Juárez	13,208	378	2.9
Coyoacán	29,348	987	3.4
Cuajimalpa de Morelos	8,376	307	3.7
Cuauhtémoc	23,954	924	3.9
Gustavo A. Madero	63,630	2,074	3.3
Iztacalco	20,166	671	3.3
Iztapalapa	101,365	4,489	4.4
Magdalena Contreras, La	11,816	479	4.1
Miguel Hidalgo	15,080	488	3.2
Milpa Alta	6,008	288	4.8
Tláhuac	17,773	640	3.6
Tlalpan	30,990	1,245	4.0
Venustiano Carranza	23,208	763	3.3
Xochimilco	21,359	938	4.4

Fuente: INEGI, XII Censo de Población y Vivienda 2000.