



INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A.C.

MAESTRIA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
RVOE: 871360

**ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA
PROTECCIÓN DE LA INFANCIA EN MÉXICO:
FUNDAMENTOS Y ALCANCES**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

P R E S E N T A:

GLORIA ALICIA ORTEGA MEDINA

DIRECTOR DE TESIS:

JOSÉ DE JESÚS SOSA LÓPEZ

MÉXICO, D.F.

DICIEMBRE DE 2012

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	3
I. ELEMENTOS CONCEPTUALES PARA EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA.	
1.1 Estado.	6
1.2 Gobierno.	6
1.3 Administración Pública.	12
1.3.1 Gobierno-administración pública.	13
1.4 Políticas Públicas.	25
1.5 Agenda de Gobierno.	30
1.6 Protección a la Infancia.	31
1.6.1 La evolución de los Derechos de la Infancia.	32
1.7 Vínculo entre Protección a la Infancia y Políticas Públicas.	36
II. ACUERDOS INTERNACIONALES Y COMPARACIÓN CON OTROS PAÍSES EN MATERIA DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA	
2.1 Instituciones de orientación rectora internacional en acciones para la Infancia: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Organización Mundial de la Salud (OMS)/ Organización Panamericana de la Salud (OPS).	42
2.2 Brasil	49
2.3 Chile	61
2.4 Colombia	71
III. POLÍTICA PÚBLICA Y PROTECCIÓN A LA INFANCIA. EL CASO MEXICANO.	
3.1 Antecedentes	73
3.2 Marco Jurídico	84
3.3 Instituciones	90
3.4 Tipos de Coordinación	98

3.5	Coordinación Interinstitucional	100
IV.	CONCLUSIONES: PROPUESTAS PARA EL ANÁLISIS Y DISEÑO DE POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA.	
4.1	Instrumentos	130
4.2	Participación Social	132
4.3	Actores	134
4.3. 1	Mejoras en las Instancias Gubernamentales	134
4.3.2	Mejoras para las organizaciones privadas y sociales	136
4.3.3	Ampliación de vínculos con los Organismos Internacionales	137
	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	140

INTRODUCCIÓN

La infancia es un grupo social estratégico en las perspectivas del futuro de la humanidad en general. Existen diferentes desafíos para la niñez. Por un lado, está el contraste entre una creciente auto-denominación e individualización¹ de la infancia, que ha acortado la distancia que mediaba, hasta hace una generación, entre las experiencias y vivencias del mundo adulto, respecto del mundo de los niños; y por otro, el incremento de los riesgos tanto para la salud, como de carácter moral, que afectan el desarrollo infantil. Tal es el nuevo escenario, de gran complejidad social, en el que viven las familias de hoy y que son expresados en forma de Derechos.

Los derechos de la infancia son protegidos por diversas leyes sobre formas extremas de explotación, así como por un amplio catálogo de instrumentos internacionales, universales y regionales referidos a los derechos humanos de primera, segunda y tercera generación. Las niñas, los niños y adolescentes son beneficiarios de los derechos recogidos en los tratados. Además, se han creado instrumentos para otorgar una protección especial a la niñez en situación de vulnerabilidad social, reconociendo la importancia que tienen, para la sociedad, asegurar un desarrollo humano e integral y fomentar la participación activa de sus miembros más jóvenes.

Un país sin proyecto para la infancia, cancela las oportunidades de su desarrollo en el mediano plazo, si se toma en cuenta que el llamado bono demográfico tiene un plazo establecido y que, de no aprovecharse, se perderá su potencial contribución a la mejora de las condiciones de vida generales. Por ello, es necesario participar y construir espacios de ciudadanía para devolver vigencia a los derechos de los niños y sus familias. La infancia perdida es algo irrecuperable y con un altísimo costo social; es prioritario que la sociedad exija la formulación e implementación de políticas públicas para la infancia con un enfoque integral y con una visión humana.

En estos tiempos de descomposición en las sociedades, el arma criminal que cancela las expectativas y anhelos de las niñas, niños y adolescentes es la profunda desigualdad del México actual y no sólo su capacidad económica. Las políticas públicas universales son posibles. Hay que poner atención en la situación de la infancia para comprenderla en el marco de una realidad social, histórica y política más amplia. Incorporar algunos elementos estadísticos, históricos y de análisis político y social sobre la realidad de la infancia en México. Comprender de qué manera el poder, los valores y las prácticas cotidianas, condicionan nuestra visión sobre este tema. Mediante la colaboración entre los gobiernos nacionales, OSC (organizaciones de la sociedad civil), UNICEF y los miembros del sector privado, es factible construir juntos una mirada crítica sobre la infancia, que nos permita contar con más herramientas para abordar y resolver, en la medida de lo posible, esta problemática.

En México, de acuerdo a los datos del último Censo de Población 2010, se cuenta con una población infantil (0 a 17 años) de 39'226,744²; de estos, 20.8³ millones se estima que carecen de los medios necesarios para crecer plenamente. Tienen sus derechos vulnerados y son invisibles para la mayoría de la población y, en especial, para aquellos responsables de las políticas públicas. Hace falta que el Estado – representante del interés público- intervenga de manera efectiva con políticas públicas, revisando sus

¹Estos procesos de individualización y liberación de la infancia a lo largo de la época moderna, se manifiestan en las sociedades modernas al establecer roles mediante los cuales la percepción del papel de la infancia en ellas, se concibe en amar, proteger y considerar a los niños ubicando a la institución escolar en un papel central.

²México. Censo de Población 2010. INEGI

³Datos de CONEVAL 2008. Revista México Social. 1 de abril 2011

procesos de producción y distribución de bienes y servicios públicos para ponerlos al servicio de la mayoría de la población.

Para lograrlo, es necesario el trabajo conjunto de los tres órdenes de gobierno, en estrecha coordinación con todos aquellos actores involucrados que se dedican a la atención de la infancia, como son las Organizaciones de la Sociedad Civil y los Organismos Internacionales, porque son quienes están, día a día, viviendo de cerca esta problemática; y con ello, poner en la mesa de diálogo los aspectos más relevantes de la problemática de la infancia, visualizar qué necesitamos para promover políticas públicas para la infancia. Acompañar a estas instancias en la toma de conciencia, reflexiones y estrategias que signifiquen aceptar el desafío que se plantea, es el cual es el propósito central de este trabajo: **“Política Pública para la Protección de la Infancia”**, porque un país sin proyecto para la infancia, es un país sin futuro; es necesario participar y construir espacios para devolver plena vigencia a los derechos de las niñas, niños y adolescentes, así como a sus familias.

La Convención de los Derechos de los Niños y Niñas obliga a entender que las niñas y los niños son un nuevo objeto social, y que por tanto deben ser tenidos en cuenta en el momento de desarrollar programas y proyectos dirigidos a la infancia. Las soluciones en beneficio de la niñez deben partir de la necesidad de considerar una nueva relación entre el Estado, en la que se les reconozca su relación y el derecho que tienen a la gestión de aquellos servicios que les son dirigidos.

Especial atención recibe en este documento la situación de vulneración de derechos en que se encuentran un número importante de niños y niñas, haciendo un llamado a mejorar los mecanismos de gestión que permitan su acceso expedito y oportuno a las distintas prestaciones públicas. No obstante, aunque en sus planteamientos considera y propone como modelo de gestión la intersectorialidad, sólo en los últimos años la agenda pública de los distintos sectores del Estado ha ido revelando su importancia, reconociéndola como un enfoque a considerar en el diseño e implementación de políticas, tanto en el área de la infancia y adolescencia, como en otros grupos vulnerables.

En este contexto, surge la inquietud por descubrir la manera en que se implementan las políticas públicas dirigidas a la infancia y adolescencia en los espacios locales, haciendo particular hincapié en el acceso de niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos a las prestaciones universales, reconociendo los nudos que se presentan e indagando en la existencia y características de los modelos de gestión que posibilitan o no dicha operativización. Mecanismos existentes que permitan la articulación entre el Estado y la sociedad civil, para la producción e implementación de políticas y programas orientados a la infancia en situación de vulnerabilidad social.

El propósito es generar recomendaciones de política pública que sean aplicables a todo organismo del Estado que se articule y coordine con la sociedad civil en la tarea de mejorar las condiciones de vida de los niños y las niñas. Esto será entendido como “corresponsabilidad” de ambas partes. Dicha corresponsabilidad implica necesariamente la voluntad de cada una de las esferas participantes de poner al servicio de este trabajo conjunto tanto sus conocimientos, como los recursos económicos, técnicos e institucionales disponibles para incidir positivamente en la realidad de los niños y las niñas atendidos, resguardando o restituyendo los derechos consagrados en la Convención.

Bajo esta mirada, lo que hoy se observa en el plano de las políticas de infancia es que tanto las universales como las focalizadas —ya sea que se ejecuten en interacción entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil o se implementen de manera independiente—validan la importancia del territorio en que los niños y las niñas nacen y crecen, lo que expresa un cambio de paradigma en las lógicas de atención a las necesidades de la niñez.

El orden de la presente Tesis que se estructuró sigue para argumentar una postura a favor de un redimensionamiento y reestructuración para una política pública integral a favor de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes es el siguiente: en el primer capítulo, se exponen los elementos conceptuales y teóricos indispensables para estudiar, en el contexto del Estado contemporáneo, el gobierno y la administración pública, la generación de políticas públicas y su inclusión en los temas a considerar en la agenda pública. Esta parte sirve de contexto para establecer las cuestiones de forma jurídica y de contenido programático que podrían substanciar la necesaria propuesta de reforma e implementación en el campo de las políticas y programas de infancia.

Una vez establecidos los alcances generales de las políticas para la infancia en el contexto del Estado contemporáneo, el gobierno y la administración pública, en el segundo capítulo se realiza un análisis comparado de la legislación e instrumentos de protección a la infancia que se aplican en tres países latinoamericanos. Esta comparación resulta relevante, y pertinente, por el hecho de que, aunque México es considerado un país con una legislación vanguardista, en el campo de la ejecución de acciones y programas existe un serio rezago. La comparación con los avances que en este tema se han logrado en Brasil, Chile y Colombia, servirá para ilustrar este punto y para identificar posibles pautas de mejora para nuestro país.

El capítulo III constituye la parte medular del trabajo y contiene una descripción detallada de la situación que guarda México en cuanto al desarrollo y aplicación de los diversos acuerdos, convenios y normas internacionales y nacionales que regulan y promueven la protección y ejercicio efectivo de los derechos de niños, niñas y adolescentes. El capítulo va de lo general, a lo particular, y considera como su centro de atención las pautas y arreglos institucionales en el ámbito federal, fundamentalmente las responsabilidades del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SN-DIF); aunque se hace referencia a facultades y actuaciones de los otros dos niveles de gobierno de México, el estatal y el municipal.

El trabajo finaliza con un apartado dedicado a ofrecer una perspectiva de conjunto, bajo la forma de conclusiones. Cada una de las propuestas que ahí se hacen está encaminada a atender alguna o varias de las insuficiencias y contradicciones que se describieron en los capítulos precedentes. De esta manera, esta investigación se suma, de forma explícita y concreta, a la construcción de nuevas bases para la política para la infancia en México; bases que -como he argumentado insistentemente- forman parte del presente y del futuro de nuestra sociedad.

LA AUTORA

CAPÍTULO I. ELEMENTOS PARA EL ESTUDIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA

1.1 ESTADO

Aunque en muchas circunstancias y contextos de suma cotidianos, se suelen usar indistintamente, casi como sinónimos, los términos Estado y gobierno, no se refieren a lo mismo. El Estado, se concibe como una persona jurídica que, asentada en un espacio geográfico determinado, ejerce sobre el mismo y las personas que en él habitan, un poder de mando. Clásicamente, se han considerado como elementos del Estado a la población, el territorio y el poder, cuyo origen está en la soberanía, sin desconocer que su ejercicio está acotado por el orden jurídico. El gobierno, en cambio, es una parte de los elementos del Estado, es considerado "...como acción y efecto de la conducción política, agrupa al conjunto de órganos que realizan los fines de la estructura global del orden jurídico denominada Estado."⁴

El Estado se organiza con base en una norma fundamental que denominamos Constitución, conforme a la cual se distribuye, confiriéndolo a diversas personas o entidades, el ejercicio del poder del Estado. Desde el punto de vista orgánico, entraña el conjunto de autoridades del Estado, comprendiéndose entre ellas no sólo las administrativas, sino a las legislativas y judiciales, formalmente consideradas. En un sentido más estricto, el término de gobierno se refiere a la conducción política de un Estado determinado y, específicamente, al órgano ejecutivo, a quien se atribuye la función administrativa.

El Estado es permanente; el gobierno, cuando se considera en razón de la persona o personas que asumen el poder en un momento determinado, es cambiante; un gobierno accede al poder mediante un sistema constitucionalmente determinado, ya sea la sucesión al trono o, la forma más común en nuestros días la elección y al cumplir su período es sustituido. Una de las misiones importantes de todo gobierno, es la de crear un sistema que le garantice, a largo plazo, a quienes viven en el Estado, una buena calidad de vida, asegure el acceso a la salud, a la educación, al trabajo y, en general a todos los servicios públicos, tendiendo a la satisfacción completa de sus necesidades.

1.2 GOBIERNO

El término de Gobierno se refiere a la conducción política de un determinado Estado o a quien ejerce la misma; puede tratarse de un presidente o un primer ministro, que actúan con base en una Constitución, norma fundamental del Estado conforme a la cual se confiere la función de ejercer el poder político de una determinada sociedad.

La palabra Gobierno, por tanto, adquiere significados diversos que pueden aludir a la forma de organización global de un Estado o régimen político; a la acción misma de elaboración de las políticas públicas o gobernación; o a la organización institucional donde reside la autoridad formal del Estado. Una de las misiones importantes que debe tener el Gobierno, consiste en la de crear un sistema que le garantice, a largo plazo, a quienes viven en el Estado, una buena calidad de vida, asegure el acceso a la salud, a la educación y al trabajo.

Es importante destacar que el gobierno no es lo mismo que el Estado: un gobierno accede al poder (en el caso de la democracia, mediante elecciones libres), ejerce su tarea y se retira, mientras que el Estado permanece idéntico e inalterable frente a los sucesivos gobiernos.

⁴Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. 1985. Tomo IV, página 292.

Gobierno significa también, acción y efecto de gobernar, hace referencia al conjunto de personas con autoridad y poder para organizar los asuntos públicos de una colectividad nacional y velar por el cumplimiento de las leyes de un país. Desde el punto de vista orgánico, entraña el conjunto de autoridades del Estado, comprendiéndose entre ellas no sólo las administrativas, sino a las legislativas y judiciales, formalmente consideradas.

En el caso del gobierno de México, su estructura de gobierno se establece en el artículo 40 de la Constitución Política, que a la letra dice:

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental."

Como se aprecia en el texto constitucional, la forma de gobierno que adopta el Estado mexicano, es:

República.- Un sistema de gobierno que se distingue por su división de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), y porque sus gobernantes son elegidos democrática y periódicamente.

Representativa.- Los gobernantes ejercen el poder político en nombre y representación de la sociedad organizada jurídica y políticamente.

Democrática.- En acepción moderna y generalizada, democracia es el sistema en que el pueblo, en su conjunto, ejerce la soberanía y, en nombre de la misma, elige a sus gobernantes.

Federal.- Es la forma de Estado que se funda en la coexistencia del poder de la Federación con aquellos de las Entidades Federativas que integran la República. En la Constitución se determinan sus límites, poderes y atribuciones, así como los principios de su interrelación.⁵

Según Giovanni Sartori (2003), el término gobierno tiene una doble acepción: Designa tanto los mecanismos a través de los cuales se lleva a cabo la dirección pública de la colectividad social, como el aparato que hace aquélla posible. Pará Rose⁶, existe un gobierno competitivo que se definiría como el conjunto de organizaciones que fundamentalmente moviliza recursos, los combina en programas y entrega resultados. Los recursos movilizados por el gobierno se entienden como las leyes, ingresos fiscales y empleados públicos, los cuales pueden ser extraídos de la sociedad (recursos humanos o financieros) o bien formulados por el mismo gobierno (leyes). El gobierno promulga leyes para normar los programas, las actividades de los empleados, y la distribución y captación de recursos fiscales. La combinación de los recursos en programas significa un ejercicio de administración y racionalización que requiere una autorización y el ejercicio de una ley de presupuesto vigente.

En ejercicio de su soberanía, el pueblo ha decidido establecer en el texto constitucional la forma de organización política que debe regirlo; ha resuelto otorgar a los órganos de gobierno determinadas facultades y atribuciones con la finalidad de obtener las condiciones de vida que aseguren su bienestar. La Constitución establece por ello las características de la forma de gobierno, las condiciones a las que habrán de sujetarse las autoridades, con lo que define las bases de la convivencia entre los miembros de la comunidad. Esto hace necesario contar con un aparato burocrático o gubernamental, que a partir de

⁵ Ignacio Pichardo Pagaza. *Introducción a la Administración Pública de México*. México, INAP, 1987.

⁶ Rose Richard, *El gran gobierno*. México, FCE, 1998, p. 351-355.

los recursos que la comunidad pone a su disposición, establezca los medios y procesos, por medio de los cuales, será posible atender las necesidades de la población, expresados a través de la generación de bienes públicos.

Aspecto fundamental de la organización del Estado en beneficio de sus integrantes es el reconocimiento y garantía de sus derechos fundamentales. Nuestra Constitución los reconoce y garantiza adoptando inicialmente su clasificación tradicional en cinco clases de derechos: de libertad, de igualdad, de propiedad, de seguridad jurídica y, aportación original del Constituyente de 1917, los derechos sociales. Una conceptualización más actual de los derechos humanos es la llamada noción generacional, cuyo creador es el checoslovaco, ex Director de la División de Derechos Humanos y Paz de la UNESCO, Karel Vasak, quien introdujo el concepto de las tres generaciones de los derechos inspirado en la bandera francesa: “libertad, igualdad y fraternidad”, sustituyendo esta última con el valor de la “solidaridad”. De esta manera, son derechos civiles y políticos de primera generación aquéllos que inciden sobre la expresión de libertad de los individuos, que limitan el poder del Estado a un “no hacer”, a omitir conductas violatorias o que impidan el uso de esos derechos; los de segunda generación inciden sobre la expresión de igualdad entre los individuos, tratando de compensar las desigualdades naturales creadas por ventajas y desventajas de clase, respecto de los cuales el Estado sí está obligado a realizar ciertas conductas, debe hacer algo para cumplir una prestación positiva como lo es, por ejemplo, crear los medios para hacer llegar la educación a los menores, garantizar el acceso a la salud, la protección al trabajo digno y remunerativo, así como, crear las condiciones para el ejercicio pleno de los derechos a la niñez, que es el tema que nos ocupa. Finalmente, los derechos de la tercera generación o de solidaridad, también conocidos como difusos, incluyen aspectos de difícil exigibilidad al Estado, pero que corresponden a todos los miembros de la colectividad; tales son los casos de los derechos a un medio ambiente sano o a la conservación del patrimonio cultural.

A partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, nuestro texto constitucional no sólo reconoce y garantiza los derechos humanos precisados en sus primeros 28 artículos, sino todos aquéllos contenidos en los tratados internacionales de los que México es parte. El artículo 1º Constitucional, en sus primeros párrafos, dice lo siguiente:

“Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

“Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

“Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Esta reforma cobra trascendencia en el tema que nos ocupa, pues implica que el gobierno mexicano está obligado a atender la problemática de la niñez garantizando sus derechos no sólo conforme a las

normas internas, sino con base en los lineamientos establecidos en los tratados internacionales. Estos derechos protegen por igual a toda persona que se encuentre en el territorio nacional y ninguna autoridad está autorizada para violentarlos, pues aun cuando el artículo 29 de nuestro texto fundamental prevé la posibilidad de que el ejecutivo con aprobación del Congreso, decrete la restricción o suspensión en todo el país o en lugar determinado del ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a una situación de extrema necesidad y urgencia, los derechos que corresponden a los niños, las niñas y los adolescentes, no son susceptibles de suspensión o restricción alguna y así lo establece textualmente el segundo párrafo del artículo citado que, en su parte conducente, dice: *“En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos ... a la protección a la familia; los derechos de la niñez.”*

En este contexto de los Derechos Humanos, conforme al artículo 26 Constitucional, es obligación del Estado a través de sus órganos de gobierno, organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación; la planeación deberá permitir la participación de los diversos sectores sociales y recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Con base en lo anterior la Constitución ordena que exista un plan nacional de desarrollo al que se sujeten obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

En este contexto, los principales derechos relacionados con la niñez y la adolescencia son los encaminados a satisfacer sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Constitucionalmente, su protección parte, fundamentalmente del texto de los artículos 3, 4 y 18 Constitucionales.

En materia de educación, el Constituyente de 1917 incorporó, como parte de las garantías sociales reconocidas a nivel Constitucional, la obligación del Estado de impartir educación laica y gratuita, conforme a lo siguiente:

Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

En materia de salud, por reforma publicada en el Diario Oficial del 3 de febrero de 1983, se incluyó este derecho constitucionalmente en los siguientes términos: *“Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.”*

Desde el año 2000, fue aprobada una adición al artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, elevando con ello a rango constitucional los derechos de los niños, acto significativo al ser la Constitución nuestro máximo documento normativo.

Actualmente, el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho de las niñas y los niños a satisfacer sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Reconoce el deber de ascendientes, tutores y custodios de preservar estos derechos. Establece la obligación del Estado de proveer lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos, así como de otorgar facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez. El texto vigente de este precepto constitucional, en su parte conducente dice:

“En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

“Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.”

Esta reforma constitucional dio lugar, en el mismo año, a la emisión de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, la cual tiene por objeto garantizar la tutela y el respeto de sus derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y establecer los principios básicos conforme a los cuales el orden jurídico mexicano debe proteger y garantizar estos derechos.

La mencionada Ley conceptualiza como niñas y niños a las personas de hasta 12 años incompletos, y adolescentes los que tienen entre 12 años cumplidos y 18 años. A partir de lo anterior se desarrolla una amplia gama de derechos a los que da contenido, basándose en los siguientes principios:

- A. El interés superior de la infancia
- B. La no-discriminación por ninguna razón, ni circunstancia
- C. La igualdad sin distinción de ninguna índole
- D. Vivir en familia, como espacio primordial de desarrollo
- E. Tener una vida libre de violencia
- F. La corresponsabilidad de los miembros de la familia, Estado y sociedad
- G. La tutela plena e igualitaria de los derechos humanos y de las garantías constitucionales

Cabe destacar la reforma al artículo 18 Constitucional, realizada en 2005, mediante la cual se transformó el antiguo sistema tutelar de justicia para menores infractores y se sientan las bases para la creación de un sistema integral de justicia para adolescentes en conflicto con la ley penal, acorde con la Convención de los Derechos del Niño. El texto vigente de este precepto en la parte que nos interesa dice textualmente:

La Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce

años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce esta Constitución para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos. Las personas menores de doce años que hayan realizado una conducta prevista como delito en la ley, solo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social.

La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente.

Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. En todos los procedimientos seguidos a los adolescentes se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia entre las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales a la conducta realizada y tendrán como fin la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará solo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión de conductas antisociales calificadas como graves.

Finalmente, además de que, como ya mencionamos, el artículo 1º de la Constitución precisa que todas las personas que se encuentren en el país gozarán de los derechos humanos reconocidos en la misma y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga el carácter de Ley Suprema de toda la Unión tanto a la Constitución, como a las leyes del Congreso que de ella emanen, así como a todos los tratados celebrados por el Presidente de la República y que sean aprobados por el Senado, lo que obliga a los Estados miembros de la Federación mexicana a apegarse a sus disposiciones. Esta previsión es de singular importancia para el estudio y comprensión de las políticas de infancia ya que, como se discute en el capítulo II de este trabajo, los acuerdos y normas internacionales constituyen una de las principales fuentes –si no es que las principales- de normas y procedimientos de tutela y protección de la infancia.

1.3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Una vez discutidos los componentes de gobierno y sus vínculos hacia la conformación de una base práctica y normativa para las políticas públicas de protección a la infancia, corresponde ahora generar una aproximación al entendimiento de la Administración Pública Federal. Para ello, es pertinente partir de las siguientes definiciones:

- *Definición etimológica.* Administración deriva del vocablo latín *administratio* compuesto por *ad* (a) y *ministrare* (servir, cuidar) que era empleado entre los romanos para referirse al acto o la función de prestar un servicio a otras personas. El centro de la palabra *administratio*, lo ocupa el vocablo *ministrare*, a su vez, deviene de *minis*, voz referida a lo menor, como contraste de *magis*, lo mayor. De este modo, el minister es un funcionario subordinado a la autoridad del magíster, cuya tarea se circunscribe a la realización de funciones subalternas.⁷

⁷ Rose Richard, *El gran gobierno*. México, FCE, México, 1998; p. 351-355.

- *Definición Constitucional.* Es centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica expedida por el Congreso, que distribuye los negocios del orden administrativo de la Federación, que están a cargo de las Secretarías de Estado y define las bases generales de creación de las Entidades Paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación (artículo 90).
- *Definición operativa.* Es la acción encauzada a lograr los propósitos de la comunidad, que determina cómo se distribuye y ejerce la autoridad política y la económica. Esta acción compromete a las instituciones, autoridades, servidores y particulares a asumir y ejecutar las funciones, atribuciones o competencias propias del Estado, para satisfacer el interés general o comunitario.⁸
- *Definición funcional.* Es un instrumento de acción del Estado, que dicta y aplica las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes para la conservación y fomento de los intereses públicos. Es un elemento estratégico para el desarrollo de la sociedad, que responde a un modelo que propicia los cambios políticos, económicos, sociales y culturales.

Como se puede ver, la administración pública puede ser definida a partir de una amplia gama de propósitos, cuya búsqueda sugiere la existencia correlativa de la coordinación de un esfuerzo cooperativo

Es un hecho notorio la existencia, en la práctica de los Estados contemporáneos, de un conjunto de organizaciones situadas bajo la dependencia directa del gobierno o poder ejecutivo (o de las entidades en que el Estado se estructura territorialmente), a las que se encomienda la realización de la mayor parte de las tareas estatales y a las que se conoce genéricamente con el nombre de Administración pública.

La Administración Pública es toda una organización que está conformada por un personal profesional, que tiene presupuesto, materiales públicos y que pone en práctica cada una de las decisiones del gobierno. La parte formal de la Administración Pública, es la entidad que administra al organismo público que ha recibido del poder político, la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los elementos generales. La parte material es la actividad de este organismo, considerando en sus problemas de gestión y de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes, como con los particulares, para asegurar la ejecución de su misión.

Como vemos, hay distintas formas de entender el concepto de Administración Pública, la cual es también la disciplina encargada del manejo científico de los recursos y de la dirección del trabajo humano enfocado a la satisfacción del interés público, entendiendo este último como las expectativas de la colectividad. El gobierno y la administración se aproximan por su naturaleza, porque el primero es el principio de la segunda, y la administración una parte esencial del gobierno.

Como la administración concierne en la relación entre los ciudadanos y el Estado, actuar es su carácter. Su primer principio o principio primitivo, es el gobierno como voluntad pública actuante, distinto de los cuerpos legislativos que constituyen voluntad pública ordenante. Bonnin (1812) señaló que el gobierno consiste en la actividad creada para dar movimiento al Estado y una dirección común a todos los individuos para la ejecución de las leyes. Es la fuerza que anima al Estado, la voluntad pública activa que brinda la dirección del Estado. Más adelante afirma que el gobierno es el *pensamiento que dirige*, la administración *el brazo que ejecuta*⁹. Para este autor la administración es una consecuencia natural del estado social como lo es de la sociabilidad natural del hombre: su naturaleza es un resultado de la

⁸ Secretaría de la Función Pública. "Curso Nociones Básicas de la Administración Pública Federal". México, 2009.

⁹ Cfr. Bonnin, Charles Jean. Principios de administración Pública. México, Fondo de Cultura Económica, 1989; pág. 103-105.

comunidad, pues desde que existe el pacto social, hay administración. Es evidente que la administración no toma su principio en convenios humanos, sino que es un fenómeno procedente de la existencia misma de la sociedad, sin que en los convenios o leyes sirvan más para organizarla, es decir para determinar su modo de existir, pues su existencia, procede de los mismos principios que le da la sociedad.

1.3.1 GOBIERNO-ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Gobernar un Estado es elegir valores y criterios, objetivos y medios, rutas estratégicas de acción, actores, procedimientos, tiempos e instrumental. Si la administración pública dejara fuera de su campo de estudio el proceso a través del cual se elaboraban las políticas, es evidente que ésta no sería una cuestión teórica significativa y tanto menos capital. Una vez conocidas cuáles son las relaciones de poder existentes en un sistema social, se sabe cuál es la lógica la que obedece el proceso de cualquier política, cuál instrumental debe emplear, a cuáles restricciones ha de sujetarse. El determinismo social de la política daba intelectualmente por descontado el sentido, el instrumental y los efectos del proceso decisorio de una política. No tenía porqué existir una ciencia de políticas si la decisión estaba condicionada.

El crecimiento del Estado y la expansión de su aparato gubernamental, fueron señal de que los grandes actores y poderes sociales, a cuya dinámica supuestamente se sometían las políticas, eran incapaces de resolver muchas cuestiones sociales y, en el fondo, incapaces de garantizar el orden y bienestar público. La progresiva pluralidad, diferenciación, autonomía y, en muchos rubros, autosuficiencia de los individuos y de los grupos, ha desmantelado la tradicional visión colectivista-masista de la política, producto de las férreas teorías sociales estructurales y la dilatada intervención estatal.

No todo es un asunto público, como para que todo sea política, programa de gobierno y materia administrativa. Ni todo asunto público tiene necesariamente el formato y la escala del gobierno nacional.

Las políticas de gobierno relativas a asuntos específicos de intenso interés público de los grupos y de las comunidades, se han vuelto el lugar crítico del consenso y conflicto, porque ellas cristalizan o malogran la representatividad, constitucionalidad y publicidad, racionalidad de los gobiernos, el sentido y función social del gobierno. Cada vez es más notoria la tendencia de los grupos y comunidades, a dar su consenso y confianza a gobiernos con capacidad de respuesta a demandas específicas. La búsqueda actual de nuevos equilibrios entre el estado necesario y la sociedad autónoma.

Las políticas se han vuelto también un lugar densamente administrativo. La complejidad, escala, variabilidad e interdependencia de los asuntos públicos que requieren cada vez más información confiable, conocimiento especializado, cálculos precisos de costos y consecuencias para decisiones que se adoptan casi siempre en condiciones de riesgo y bajo escasez, han obligado a realizar las transformaciones necesarias, encaminadas a redefinir el papel del Estado en la vida de los países, con un gobierno que tome decisiones acordes a la realidad de las sociedades y con una administración pública modernizada y fortalecida para llevar a cabo todas las acciones que aquél decida, utilizando los medios y mecanismos que encuentre a su alcance para mantener la gobernabilidad, así como la demanda ampliada de respuesta a las peticiones y necesidades de la sociedad, que cada día exige una mayor participación en la toma de decisiones.

En los últimos años, se han desarrollado teorías encaminadas a comprender y explicar mejor el comportamiento económico del Estado en los ámbitos de la economía y de la sociedad moderna. Estos

temas son abordados resaltando la importancia del Estado como una institución que juega un papel decisivo en la vida económica, política y social. Estos elementos son útiles para la comprensión de temas como el diseño, aplicación y evaluación de políticas públicas, problemas decisionales, organizacionales e institucionales del Estado y teorías sobre su crecimiento.

Una reforma del Estado debe estar encaminada a restablecer la fuerza, la autoridad, la eficiencia y la capacidad de planeación institucionales del aparato estatal en los diversos sectores económicos y sociales, sin olvidar la correspondencia con la expresión democrática de una nueva voluntad de cambio, ya que sin democracia no hay reforma del Estado capaz de sostenerse con viabilidad. Así se mantendrá una nueva relación entre éste y la sociedad civil.

Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 elaborado en cumplimiento a lo ordenado en el Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con lo establecido en la Ley de Planeación, plantea una estrategia integral de política pública al reconocer que los retos que enfrenta nuestro país son multidimensionales. Avanzar en sólo algunos ámbitos de acción, descuidando la necesaria complementariedad entre las políticas públicas, es una estrategia condenada a un desarrollo desequilibrado e insuficiente.

Para garantizar la igualdad de oportunidades se requiere que los individuos puedan contar con capacidades plenas; es preciso lograr condiciones de salud básicas, para que exista una verdadera calidad de vida. Aún más, sólo teniendo condiciones básicas de salud, las personas en situación más vulnerable podrán aprovechar los sistemas de educación y de empleo. Es necesario, en forma concomitante, lograr una educación de calidad, enriquecedora en valores, relevante para el mundo productivo en todos los niveles de formación y que cada vez alcance a más mexicanos.

La transformación social requiere de una transformación económica profunda pues sólo el crecimiento económico, la competitividad de la economía y el fortalecimiento de las capacidades fiscales del Estado harán posible la provisión adecuada de programas sociales de desarrollo humano. Ello se logrará en un entorno económico en el que se multipliquen las oportunidades de empleo, remunerado y productivo, para un número cada vez mayor de mexicanos.

El Desarrollo Humano Sustentable, como principio rector del Plan Nacional de Desarrollo asume que *“el propósito del desarrollo consiste en crear una atmósfera en que todos puedan aumentar su capacidad y las oportunidades puedan ampliarse para las generaciones presentes y futuras”*,¹⁰ considera a la persona, sus derechos y la ampliación de sus capacidades, como la columna vertebral para la toma de decisiones y la definición de las políticas públicas, asegurando para los mexicanos de hoy la satisfacción de sus necesidades fundamentales como la educación, la salud, la alimentación, la vivienda y la protección a sus derechos humanos.

El Plan busca mejorar las condiciones de vida de los más pobres y, en general, de todos los mexicanos, a través de cinco ejes de acción: Estado de Derecho y Seguridad, Economía Competitiva y Generadora de Empleos, Igualdad de Oportunidades, Sustentabilidad Ambiental y Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable.

¹⁰ PNUD. *Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 1994. Una nueva forma de Cooperación para el desarrollo*. Disponible en: <http://indh.pnud.org.co/files/rec/nuevaformacooperacion1994.pdf>

En cumplimiento con lo dispuesto en el Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el gobierno federal presentó el Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012 en mayo de 2007 (PND, 2007).

En su Eje 3. Igualdad de Oportunidades¹¹ que es el que nos interesa para efectos de este trabajo, señala:

“Es obligación del Estado propiciar igualdad de oportunidades para todas las personas, y especialmente para quienes conforman los grupos más vulnerables de la sociedad, como los adultos mayores, niños y adolescentes en riesgo de calle, así como a las personas con discapacidad. La igualdad de oportunidades debe permitir tanto la superación como el desarrollo del nivel de vida de las personas y grupos más vulnerables. Estas oportunidades deben incluir el acceso a servicios de salud, educación y trabajo acorde con sus necesidades. La situación de estos grupos demanda acciones integrales que les permitan llevar una vida digna y con mejores posibilidades de bienestar (PND, 2007).”

La política social de la presente Administración se rige por siete principios rectores: focalizar recursos en los programas más efectivos; instrumentar sistemas de evaluación y seguimiento que posibiliten la mejora continua; promover la coordinación de esfuerzos entre dependencias y organismos de los distintos órdenes de gobierno; priorizar acciones encaminadas a elevar las capacidades de las personas; utilización de un padrón único; vinculación adecuada entre programas; y transparencia en la asignación y gasto de los recursos.

Cada mexicano, sin importar su lugar de origen y el ingreso de sus padres, debe tener acceso a genuinas oportunidades de formación y de realización. Esa es la esencia de la igualdad de oportunidades y sólo mediante ella puede verificarse la ampliación de capacidades y el mejoramiento de las condiciones de vida de aquellos que más lo requieren. El Desarrollo Humano Sustentable encuentra en dichos procesos la base personal, familiar y comunitaria de su realización social.

Dentro de este Eje 3 se deben tomar en cuenta las siguientes estrategias:

ESTRATEGIA 17.1 Fortalecer los proyectos de conversión social entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil enfocados a la atención de grupos vulnerables.

ESTRATEGIA 17.5 Identificar oportunamente a los niños y adolescentes en riesgo de calle. Los niños y adolescentes que viven en la calle han sido, por lo común, arrojados de sus hogares por la violencia y el abuso de que han sido objeto, al grado de preferir dormir a la intemperie, en una casa abandonada o incluso en el drenaje. Son niños y jóvenes con mayor riesgo de caer en alguna adicción.

Por otra parte, los niños y adolescentes que trabajan en la calle sin haber dejado sus hogares, con frecuencia son también blanco de violencia y, cuando éste no es el caso, lo más probable es que hayan abandonado su educación escolar. Los esfuerzos se dirigirán a identificar a quienes se encuentran en riesgo de calle para reincorporarlos al sistema escolar con una beca; previamente se les dará el apoyo necesario para actualizarlos, de modo que no vuelvan a sufrir un rechazo que los aleje otra vez de las aulas.

ESTRATEGIA 17.7 Garantizar la disponibilidad de los instrumentos y el personal necesarios para realizar un diagnóstico temprano y canalizar oportunamente a las personas con discapacidad; en

¹¹ Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, México.

el caso de los niños, se establecerán protocolos en las instituciones de salud para que personal bien preparado pueda detectar oportunamente las discapacidades para su debida atención y rehabilitación temprana.

ESTRATEGIA 17.9 Dar prioridad a las vertientes de apoyo alimentario y nutricional de los programas del gobierno con responsabilidades en esta materia. En este esfuerzo los niños serán el objetivo más importante, pues la desnutrición infantil, además de ser origen de daños que pueden durar toda la vida, genera un círculo vicioso de enfermedades.

En el **Eje 3.7 Familias, Niños y Jóvenes**, hay que destacar a la familia como el papel central que ha jugado ésta como institución básica en la formación y realización de los individuos.

En la perspectiva del desarrollo humano desde temprana edad, las niñas y los niños tienen derechos humanos básicos que deben cumplirse. Estos derechos son fundamentalmente los siguientes: el derecho a la supervivencia; al desarrollo pleno; a la protección contra influencias peligrosas, los malos tratos y la explotación; y a la plena participación en la vida familiar, cultural y social.

Los cuatro principios fundamentales de la Convención de los Derechos Humanos de los Niños son: la no discriminación, la dedicación al interés superior del niño, el derecho a la vida, la supervivencia y desarrollo y el respeto de los puntos de vista del niño. Todos los derechos que se definen en la Convención son inherentes a la dignidad humana y el desarrollo armonioso de todos los niños. La Convención protege los derechos de la niñez al estipular pautas en materia de atención de la salud, la educación y la prestación de servicios jurídicos, civiles y sociales.

Los niños tienen los mismos derechos humanos en general que los adultos, pero, dada su condición más proclive a ser vulnerables, es necesario que tengan derechos concretos que reconozcan su necesidad de recibir una protección especial. Los niños no son la propiedad de sus familias, ni tampoco son objetos indefensos de la caridad. Son seres humanos y son también los titulares de sus propios derechos.

Tanto la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos como la Convención ofrecen una visión del niño como un individuo y como miembro de una familia y una comunidad, con derechos y responsabilidades apropiados para su edad y su etapa de desarrollo. Al reconocer los derechos de la infancia de esta manera, la Convención se centra firmemente en todos los aspectos de la vida y el desarrollo del niño.

Sin embargo, a pesar de la existencia de toda esta serie de derechos, los niños sufren a causa de la pobreza, la falta de hogar, los malos tratos, el abandono, las enfermedades que se pueden prevenir, la desigualdad en el acceso a la educación y la existencia de sistemas de justicia que no reconocen sus necesidades especiales. Estos son problemas que ocurren, tanto en los países industrializados, como en aquéllos que se encuentran en desarrollo.

Como mecanismo central dentro de la protección de los niños como ámbito natural de prevención de sus derechos, se encuentra la **ESTRATEGIA 18.1**, la cual impulsa el fortalecimiento de las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia, así como a instituciones públicas y privadas que proporcionen servicios asistenciales a población vulnerable.

Asimismo, se incorporaron en el plano propositivo incluyendo otros temas, las siguientes:

ESTRATEGIA 18.2 Mejorar la condición nutricional de los sujetos de asistencia social que requieran apoyo alimentario, para propiciar el desarrollo integral de la familia y contribuir a superar de manera sostenible su condición de vulnerabilidad.

El **objetivo 20** nos menciona, promover el desarrollo sano e integral de la niñez mexicana garantizando el pleno respeto a sus derechos, la atención a sus necesidades de salud, alimentación, educación y vivienda, y promoviendo el desarrollo pleno de sus capacidades.

ESTRATEGIA 20.1 Incrementar el alcance de los programas de mejoramiento en el estado de nutrición en menores de 5 años con desnutrición o en riesgo, a través del otorgamiento de apoyos alimentarios pertinentes, incorporando acciones dirigidas a los padres de familia que permitan un cambio de hábitos de alimentación y salud.

ESTRATEGIA 20.2 Impulsar una coordinación interinstitucional para la atención del fenómeno de la migración infantil. Es necesario prevenir y atender las necesidades de los niños, niñas y adolescentes migrantes y repatriados que enfrentan las problemáticas colaterales a que están expuestos, así como promover acciones coordinadas de protección familiar e infantil.

ESTRATEGIA 20.3 Promover la instalación de los comités de Seguimiento y Vigilancia de la aplicación de la Convención de los Derechos del Niño en aquellas entidades donde no se encuentran operando.

ESTRATEGIA 20.4 Desarrollar mecanismos que mejoren sustancialmente los procesos de adopción y que faciliten y promuevan los procesos de integración y desarrollo familiar.

Una Reforma del Estado debe estar encaminada a restablecer la fuerza, la autoridad, la eficiencia y la capacidad de planeación institucionales del aparato estatal en los diversos sectores económicos y sociales, sin olvidar la correspondencia con la expresión democrática de una nueva voluntad de cambio, ya que sin democracia no hay reforma del Estado capaz de sostenerse con viabilidad. Así se mantendrá una nueva relación entre éste y la sociedad civil.

Esta nueva relación Estado-sociedad trae como consecuencia otra manera de entender y de hacer política, alternando lo público y lo privado. México ha realizado progresos significativos en cuanto a garantizar mayores niveles de bienestar para niños, niñas y adolescentes, a través de abordajes innovadores orientados a disminuir la mortalidad infantil, ampliar coberturas de educación básica y brindar mayores niveles de protección social a los niños y sus familias; sin embargo, la pobreza y la exclusión afectan de manera desproporcionada a las niñas, niños y adolescentes, particularmente a los que habitan en comunidades rurales indígenas y urbanas de alta marginación. Un primer desafío para hacer realidad la inversión estratégica y el compromiso legal de promover, proteger y garantizar los derechos de los niños es la construcción de un sistema integral de protección de derechos, el cual se conformaría a partir de las siguientes dimensiones:

- Un marco legal compatible con los principios y disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), lo cual exige una revisión exhaustiva de la legislación interna.
- Una institucionalidad que involucre a los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y a los tres poderes del Estado, en diálogo con la sociedad civil y en correspondencia con el carácter multidimensional de los temas de infancia.
- Un modelo de gestión de políticas públicas de infancia y adolescencia que permita la articulación de instituciones, privilegiando un modelo sistémico de gestión más que un modelo centrado en una instancia única de coordinación o rectoría.

- Una estrategia nacional de acción a favor de los niños y adolescentes que refleje la aplicación de las disposiciones de la CDN.
- Asignación presupuestaria suficiente, oportuna y equitativa de los recursos destinados a políticas y programas cuyos destinatarios sean los niños, niñas y adolescentes.
- Una base de conocimientos e información en materia de derechos de la infancia que cuente con datos actualizados, desagregados y de calidad para servir de evidencia sólida en el diseño de políticas y programas.
- Una estrategia de fortalecimiento institucional de capacidades en enfoque de derechos de la infancia, para proporcionar atención adecuada a niños, niñas y adolescentes.

El diseño de una nueva arquitectura institucional resultaría condición necesaria para crear un entorno protector de la infancia. Dicho entorno se constituiría en marco de referencia para una nueva alianza nacional a favor de la infancia, con respaldo político a los más altos niveles. Además del desafío central de construir una respuesta integral y estratégica a la infancia en el país, hay una serie de retos específicos que pueden ser considerados temas centrales de una agenda nacional sobre la infancia y adolescencia en México. Ésta es propiamente la agenda de la administración pública para asegurar la plena vigencia de los derechos de la infancia y su protección efectiva. Pero esta agenda no puede separarse de las cuestiones de diseño de políticas públicas, de igual o mayor alcance, como son la política de salud, la política educativa y la política de combate a la pobreza.

Salud

Como se ha mencionado, el artículo 4° constitucional prevé el derecho a la salud. Como organismo rector de la salud en México se encuentra la Secretaría de Salud, a la que mediante reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (DOF del 20 de diciembre de 1982) se faculta para establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general, y para coordinar los programas y servicios públicos de salud. Todo ello buscando revertir los efectos negativos de la vulnerabilidad social y combatir paulatinamente los rezagos sociales que se crearon ante el proceso de industrialización y globalización que se está viviendo en México.

Dentro de la política social destaca el lineamiento de atención integral a salud, en primer lugar, como factor imprescindible para el bienestar, en segundo término, como condición para una participación plena y productiva del ser humano en cualquier actividad económica o social. Aquí cabe señalar que la salud no es un elemento aislado, sino que se vincula con otros aspectos de bienestar como son la alimentación, el vestido, la vivienda, su entorno y la educación.

En materia de salud, la política establece que la atención se orienta a lograr una cobertura nacional de los servicios, que mejore el nivel de la población, contribuir a un crecimiento demográfico más racional y promover la protección social para incrementar el bienestar de la población más desprotegida: niñas, niños y adolescentes, discapacitados y adultos mayores. Se plantea mejorar las condiciones de salud del país e impulsar preferentemente la acción preventiva, así como consolidar un sistema integral y la reestructuración de la asistencia social. Todo ello, contemplando criterios específicos para incrementar la productividad y la eficacia en la asignación y uso de los recursos.

El gobierno, al configurar la política de salud vigente, partió del reconocimiento de los factores que determinan los niveles de salud y enfermedad de nuestra sociedad. Para esto, se considero necesario vincular hechos estructurales, económicos y sociales, conjugados con características bioecológicas y

considerar el proceso de cambio social, así como los patrones socioculturales derivados de éste. Con base en ello, marcó la pauta para traducir propuestas en planteamientos concretos y en acciones realistas. La aplicación de ellas está, necesariamente sujeta a la flexibilidad que los cambios impongan en la realidad y la identificación de las tareas más urgentes.

El análisis de la política reconoce avances, pero también la ineficiencia e ineficacia de algunas acciones emprendidas, y las carencias y desigualdades en el otorgamiento de los servicios. Para la satisfacción de todo esto, es necesario que concurren todos los sectores de la sociedad y no solo el gobierno; el esfuerzo de llevar a un crecimiento armónico, que contribuya en una lucha contra la desigualdad.

En la actualidad, la Secretaría de Salud, a través del Centro Nacional para la Salud de la Infancia y Adolescencia, se encarga del diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas en materia de prevención y promoción de la salud de la infancia y adolescencia, que proporcione mejores condiciones de salud para todos los mexicanos. A partir de 1997, se integró el Programa de Atención a la Salud del Niño, el cual abordó las principales causas de daño en ese grupo de población. Sus logros se han focalizado principalmente en la reducción de la mortalidad infantil, las enfermedades diarreicas e infecciones respiratorias agudas.

El éxito se fundamenta en la capacitación que se ha dado a las madres o responsables del cuidado de los menores de cinco años sobre la identificación de signos de alarma, que permite solicitar la atención médica antes de que se presenten complicaciones. Ahora, se busca ampliar el objetivo al que se dirigen las actividades. El enfoque se orienta no al daño, sino a la prevención, esta decisión es de vanguardia en nuestro país, ya que se fundamenta en el mantenimiento de la salud hasta los nueve años.

A todo esto se adicionó la Prevención y el Tratamiento del Cáncer en la Infancia y la Adolescencia, creado por decreto presidencial en enero de 2005, como alternativa para el creciente problema de salud pública que representa el cáncer infantil en México. A pesar de la baja proporción que representa el cáncer pediátrico en comparación con el cáncer total de un país, es importante su estudio, ya que es responsable del mayor número de años de vida potencialmente perdidos, además del compromiso emocional que provoca a los pequeños pacientes y a sus familiares.

Esta problemática requiere ser atendida con el esfuerzo conjunto de gobierno y sociedad, a efecto de instrumentar las acciones preventivas necesarias, garantizar el diagnóstico oportuno y la atención integral de los menores de 18 años que padecen la enfermedad, con el propósito de disminuir sustancialmente el número de muertes por esta causa, así como el impacto social y económico que ocasiona a las familias.

Otro programa importante es el Programa de Atención a la Salud de la Adolescencia (PASA), que se crea con el propósito de beneficiar a adolescentes de 10 a 19 años; su plan de acción se desarrolla a partir de dos vertientes principales: atención a la salud y promoción de la salud. Este programa abarca un plan de acción principalmente desde la prevención creando estrategias que permitan intervenir en los factores de riesgo, así como factores protectores de la salud que se focalizan a generar la promoción de conductas saludables, autocuidado y habilidades para la vida.

Se impone lograr, por medio de la autodeterminación y el autocuidado, que las y los adolescentes sean agentes de cambio para elevar su calidad de vida, emprendiendo acciones de prevención de enfermedades y que, al mismo tiempo, protejan su salud, utilizando la red de servicios para la referencia

de problemas de salud sexual y reproductiva, adicciones, salud mental entre otras problemáticas de los adolescentes.

Por otro lado, el derecho a la educación se inscribe en el marco de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, así como en los principios y metas planteadas por las principales cumbres y convenciones internacionales.

México no sólo ha suscrito estos principios sino que ha incorporado el derecho a la educación en el artículo 3° de la Constitución, que declara la educación impartida por el Estado debe ser gratuita, laica y obligatoria para todos los habitantes del país. La Ley General de Educación establece en su artículo 3 que el Estado está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria y la secundaria. Estos servicios se prestarán en el marco del federalismo y la concurrencia previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y conforme a la distribución de la función social educativa establecida en la misma Ley. Actualmente la Constitución incluye la obligatoriedad de la educación media superior.

Educación

La Secretaría de Educación Pública (SEP) es la institución encargada de administrar los distintos niveles educativos del país desde el 25 de septiembre de 1921, fecha de su creación. Además, cada una de las entidades federativas posee organismos análogos que regulan y administran la educación que se imparte en los territorios de su competencia.

En sus inicios, la actividad de la SEP se caracterizó por su amplitud e intensidad: organización de cursos, apertura de escuelas, edición de libros y fundación de bibliotecas; medidas que, en conjunto, fortalecieron un proyecto educativo nacionalista que recuperó también las mejores tradiciones de la cultura universal. La educación en México se divide en cuatro etapas: educación inicial, educación básica, educación media-superior y educación superior. La educación inicial es el servicio educativo que se brinda a niñas y niños menores de seis años de edad, con el propósito de potencializar su desarrollo integral y armónico, en un ambiente rico en experiencias formativas, educativas y afectivas, lo que le permitirá adquirir habilidades, hábitos, valores, así como desarrollar su autonomía, creatividad y actitudes necesarias en su desempeño personal y social.

La educación básica abarca la educación primaria y la educación secundaria. Recientemente se incorporó al texto constitucional la obligatoriedad de la educación media superior, aunque los que nos interesan fundamentalmente, en el contexto de niños y adolescentes, son los dos primeros niveles. La finalidad de la educación primaria, es proporcionar a todos los alumnos una formación común que haga posible el desarrollo de las capacidades individuales motrices, de equilibrio personal; de relación y de actuación social con la adquisición de los elementos básicos culturales. La educación secundaria, contrario a lo que ocurre en países de Sudamérica, la solo dura tres años, tiene como objetivo capacitar al alumno para proseguir estudios superiores o bien para incorporarse al mundo laboral. Al terminar la educación secundaria se pretende que el alumno desarrolle las suficientes habilidades, valores y actitudes para lograr un buen desenvolvimiento en la sociedad.

En particular, la enseñanza secundaria debe brindar formación básica para responder al fenómeno de la universalización de la matrícula; preparar para la universidad pensando en quienes aspiran y pueden continuar sus estudios; preparar para el mundo del trabajo a los que no siguen estudiando y desean o

necesitan incorporarse a la vida laboral y formar la personalidad integral de los jóvenes, con especial atención en los aspectos relacionados con el desempeño ciudadano.

La preocupación de los políticos desde fines del siglo XVIII, ha sido el generalizar la instrucción primaria en nuestro país, lo que orientó en su momento, gran parte de sus acciones y políticas educativas. El objetivo es situar el papel de la educación y de la escuela, no sólo como parte primordial de la socialización de la infancia, sino como legítimos centros de observación y producción de saberes sobre esta, con el propósito de conocer el tipo de comportamiento, valores, creencias y de conocimientos que deberán de aprender y practicar, así como los métodos más adecuados de aprendizaje y adiestramiento.

Por su parte, en el campo educativo, a lo largo de la última década se lograron importantes avances en cada una de las metas y compromisos adquiridos por México. En términos de calidad, se impulsó el apoyo a la práctica docente y el diseño, producción y distribución de materiales educativos a todas las escuelas de educación básica.

En el ámbito de la equidad destacan los esfuerzos dirigidos al fomento de la educación inicial, intercultural bilingüe y comunitaria, así como a mejorar las condiciones de acceso y permanencia de niñas y adolescentes en las escuelas de nivel básico; además, se reforzaron los programas compensatorios para superar desigualdades educativas entre grupos sociales y regiones del país. En suma, la política educativa se reorientó en cuanto a cobertura, calidad y pertinencia.

Uno de los mayores retos que aún enfrenta el sistema educativo nacional es el de la calidad de los servicios que proporciona, pues aún no corresponde a las expectativas de la sociedad y no está a la altura del nivel educativo que el país demanda. Las evaluaciones realizadas en el último decenio arrojan resultados insatisfactorios en todos los niveles educativos. Al mismo tiempo, persisten fuertes desigualdades en el logro educativo en contextos de pobreza y en sectores rurales e indígenas.

Esto quiere decir que se ha avanzado en cuanto a mantener a las niñas y niños en la escuela, más no se ha garantizado la calidad del aprendizaje para todos. A pesar de la cobertura casi universal en la educación primaria y los avances en la absorción de niñas y niños hacia la secundaria, aún persisten serios retos en cuanto a la calidad de la educación impartida y la equidad entre niñas y niños. Para enfrentar estos retos, el gobierno de la República se encuentra impulsando programas como el de “Escuelas de Calidad”, que tiene como objetivo transformar la organización y el funcionamiento de los planteles, apoyando las acciones que la comunidad de cada centro escolar determine para mejorar la calidad del servicio e institucionalizar la cultura y el ejercicio de la planeación y la evaluación. Todos los alumnos de las escuelas incorporadas a este programa son evaluados anualmente para medir el avance en sus habilidades lógico-matemáticas y comunicativas, así como su capacidad de razonamiento crítico-científico, y práctica de valores universales.

Además, se realiza una evaluación externa del desempeño institucional y escolar, con el propósito de conocer la evolución de los ambientes de trabajo y enseñanza y así retroalimentar al programa. El derecho de los niños, niñas y adolescentes a una educación de calidad es un aspecto fundamental para el desarrollo de cada país. En México, se han alcanzado importantes logros en las últimas décadas. La cobertura en educación primaria en México ha llegado a ser casi universal, lo que representa un indudable logro de la política pública nacional en los últimos años. Este resultado ha sido también posible gracias a importantes avances en la producción de datos del sistema educativo, tanto a través de la implementación anual de la prueba ENLACE, que ha llevado a la disponibilidad de un sistema de

medición y diagnóstico general sobre el desempeño escolar a lo largo del tiempo, como a través de la información generada por el Sistema Nacional de Información Educativa.

No obstante los importantes avances, aun persisten retos importantes en la educación. La Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2007 señala que todavía hay un número importante de niños, niñas y adolescentes entre 5 y 17 años que no asisten a la escuela (cerca de 1.7 millones de niños y 1.4 millones de niñas). Se estima que de la población de seis a once años, a nivel nacional, aún no asiste a la escuela entre 1 y 2% por motivos de trabajo agrícola o debido a impedimentos físicos. La realidad de fuertes disparidades y exclusión social del país se refleja todavía en niveles desiguales de cobertura en educación primaria, con brechas importantes en el nivel preescolar y fundamentalmente en la secundaria y en la media superior, donde una proporción significativa de los sectores pobres o más vulnerables no accede y muchos de los que ingresan no pueden concluir.

Asimismo, existe desigualdad en la oferta del servicio que se brinda en las diferentes entidades federativas, en zonas rurales y urbanas, así como en escuelas privadas, públicas y al interior de estas últimas: escuelas generales, indígenas, educación comunitaria y educación para migrantes. El reto de lograr una educación inclusiva y de calidad supone también la consideración de aquellos factores que tienen que ver con la creación de un clima de tolerancia y respeto en el ámbito escolar; el combate a todo tipo de discriminación; el establecimiento de canales de participación, sobre todo para los adolescentes, así como de mecanismos efectivos de participación de los niños, niñas y adolescentes en las cuestiones escolares que les afectan. Este reto se relaciona directamente con la construcción de una articulación más fluida entre todos los actores de la comunidad educativa, particularmente acercando a los padres de familia a la escuela en un necesario proceso de fortalecimiento democrático de la educación.

UNICEF apoya la iniciativa “Todos los niños en la escuela” desde 2003, involucrando a los gobiernos de los estados y municipios en donde se lleva a cabo, así como a la sociedad civil, en un proceso de participación ciudadana en torno al mejoramiento de la calidad educativa. Asimismo, implementa esta iniciativa en alianza con organizaciones de la sociedad civil y en estrecha coordinación con los gobiernos estatales, las Secretarías de Educación y Salud de los estados, los Sistemas Estatales DIF y las Oficinas de Registro Civil para ir eliminando las causas y las barreras que mantienen a los niños, niñas y adolescentes fuera de la escuela. Lo anterior a través de diferentes acciones como: proveer actas de nacimiento para los niños que no están registrados, otorgar becas escolares o transferir fondos para las familias.

Con el fin de asegurar que los niños y niñas sigan asistiendo a la escuela, se puso en marcha un sistema de monitoreo con información recopilada por miembros de la comunidad y docentes que hacen visitas esporádicas de verificación a las escuelas. Esta información permite a las autoridades educativas contar con un registro sobre la asistencia escolar con el objetivo de que se constituya en una herramienta de planeación para ir reduciendo la exclusión educativa.

Una de las prioridades de UNICEF es el fomento de iniciativas que impulsen la participación activa de los jóvenes en su entorno educativo y que les brinden herramientas necesarias para la construcción de su proyecto de vida. En 2009, el programa Construye-T se consolidó fuertemente como política educativa a nivel nacional en materia de participación y desarrollo adolescente. La iniciativa es una alianza entre la Secretaría de Educación Pública (SEP), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), UNICEF y una red de organizaciones de la sociedad civil con la finalidad de promover la inclusión, la equidad, la participación democrática y la no violencia entre los jóvenes.

Desarrollo Social

Desde hace 20 años, el gobierno mexicano implantó estrategias orientadas al desarrollo social bajo una visión armónica e integral, mediante las cuales se pudiera combatir las iniquidades y la pobreza que afecta a un gran sector de la población¹².

De esta forma, se creó el Programa Nacional de Solidaridad que fue instrumentado como respuesta al entorno social adverso a que dio lugar la crisis económica iniciada en 1982 y que consumió prácticamente todo el sexenio inmediato. Las necesidades del ajuste económico impusieron una importante reducción del gasto social, que combinado con la caída del empleo formal y del ingreso real de los asalariados en general, provocó una considerable ampliación de los rezagos sociales que no habían sido superados en los años de estabilidad y crecimiento. De esta forma, a la brecha histórica del desarrollo social se sumaba en 1988 la que había provocado el prolongado ajuste económico.

Las principales innovaciones operativas que planteó el PRONASOL frente a las anteriores experiencias de combate a la pobreza, se resumen en una mayor descentralización de los recursos las decisiones, un nuevo esquema de coordinación entre los niveles de gobierno y una nueva relación entre éste y los beneficiarios de la realización de las obras del desarrollo social.

La Coordinación del Programa Nacional de Solidaridad recayó en el titular de la Subsecretaría de Desarrollo Regional; la cual formaba parte de la estructura de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto hasta 1992, en que pasó a formar parte de la ahora Secretaría de Desarrollo Social. La intención original era aprovechar al máximo la infraestructura y los recursos humanos ya existentes dentro de la administración pública, para que del nuevo programa no se derivaran nuevas estructuras burocráticas y todos los recursos canalizados por su conducto se tradujeran en obras de desarrollo social e interés comunitario.

Desde su puesta en marcha, Solidaridad se propuso desarrollar, en tres frentes: el combate a la pobreza, el bienestar social, el apoyo a la producción y el desarrollo regional. Las tres vertientes del programa respondían a un diagnóstico inicial, que reconocía en las grandes disparidades entre regiones y en el predominio de actividades rudimentarias y poco remuneradas en los estratos de más bajos ingresos, las causas estructurales de la pobreza.

En la ampliación de la infraestructura médica, el esfuerzo más importante se realizó a través del programa IMSS-Solidaridad, en el que el Instituto Mexicano del Seguro Social, con fondos del gobierno federal, se encargaba de desarrollar y administrar clínicas y hospitales rurales.

¹² En el marco de la Política social en concepto relacionado a la pobreza comprende: Pobreza de capacidades, pobreza patrimonial y pobreza alimentaria. Los cuales se consideran afectan de manera directa a las familias y a sus integrantes, incidiendo en las oportunidades de su desarrollo humano

Pobreza alimentaria: sin capacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar en comprar sólo los bienes de dicha canasta.

Pobreza de capacidades: insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más que para estos fines.

Pobreza de patrimonio: insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios. Definiciones dadas por CONEVAL en su página (<http://www.coneval.gob.mx>).

El Programa Nacional de Solidaridad focalizó desde un principio los grupos objetivo a los que estarían dirigidos prioritariamente sus programas. Los niños, las mujeres, los indígenas, los pequeños productores rurales y los jóvenes, contaron con programas especiales. En el caso de los niños, el PRONASOL dispuso una serie de apoyos a la infraestructura educativa, a la nutrición, a la salud y al ingreso, encaminados a evitar la deserción escolar temprana, uno de los principales males que aquejan a la población infantil de bajos ingresos, en especial en las zonas rurales.

Posteriormente es transformado en el programa PROGRESA (Programa de Educación, Salud y Alimentación) que retoma sus principales componentes incidiendo principalmente en la zonas rurales del país, para posteriormente convertirse en el programa OPORTUNIDADES el cual incluye a núcleos urbanos de la población.

Mención especial merecen las estrategias integrales que, en materia de Desarrollo Social, se han promovido e impulsado buscando sumar diversos ámbitos de acción del gobierno. La estrategia CONTIGO tenía como objetivo tener una sociedad donde las familias puedan potenciar sus capacidades para fortalecerse como una institución con un marco de valores, donde todos convivan, trabajen, aprendan y participen en el rumbo y el diseño de su comunidad, para que superen su condición de pobreza extrema y alcancen mejores niveles de autonomía y bienestar.

La Estrategia pretende impulsar el desarrollo de las competencias de la familia y sus integrantes, para lograr un desarrollo humano escalonado que les permita tener una plataforma de crecimiento competente con los tiempos que vivimos. Es decir, se quiere que todas las familias cuenten con acceso a la salud, a la alimentación, a tener una vivienda digna, a la educación, tanto básica como para adultos, a contar con seguridad jurídica, logrando con todo esto mejorar su calidad de vida.

A partir de 2007, pasa a denominarse Vivir Mejor. Es importante señalar que los objetivos y acciones de Vivir Mejor son congruentes con los establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, los Programas Sectoriales y Especiales correspondientes, y en la Ley General de Desarrollo Social, así como con los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas. Vivir Mejor concentra todas las acciones del gobierno hacia el Desarrollo Humano Sustentable, con el objetivo de evitar su dispersión y optimizar los recursos públicos. Tiene como finalidad dentro de sus acciones y en la cual hace mención especial en su línea de acción 2: La consolidación de una red de protección social; La atención a grupos vulnerables en la cual se cita a la infancia, en especial a los niños y adolescentes en situación de riesgo.

Asimismo, se han promovido e impulsado programas que focalizan su atención en la infancia y adolescencia en aspectos muy específicos como es el programa de Estancias Infantiles, que busca contribuir al desarrollo de capacidades en la primera infancia a través de la implantación de redes sociales generados a partir de la participación comunitaria. Este Programa se creó con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las mamás que necesitan trabajar y de sus hijos que se encuentren en condiciones de pobreza, en los que la jefatura de una familia con niños de 1 a 3 años 11 meses de edad (un día antes de cumplir los 4 años), y de 1 a 5 años 11 meses de edad (un día antes de cumplir los 6 años); el programa “impulso a los servicios de cuidado y atención infantil”, apoya a las personas o grupos que desean ofrecer servicios de cuidado y atención infantil, para que abran y operen una estancia afiliada a la Red de Estancias Infantiles de la SEDESOL. Otro programa, centra su atención en un grupo específico como es la adolescencia, es el de Rescate de Espacios Públicos, que tiene la finalidad de mejorar las condiciones del entorno en el que jóvenes de comunidades marginadas, con alta

probabilidad de riesgos como son adicciones y violencia, promueven la integración familiar y comunitaria para generar ciudadanos responsables.

Otro programa de la Administración pública es el de OPORTUNIDADES, el cual es conducido por la Secretaría de Desarrollo Social; es un programa coordinado que articula incentivos para la educación, para la salud y para la nutrición, con el fin de promover el desarrollo de capacidades de las familias en extrema pobreza. Coordina acciones interinstitucionales para contribuir a la superación de la pobreza, mediante el desarrollo de las capacidades básicas de las personas y su acceso a mejores oportunidades de desarrollo económico y social.

El programa se encuentra alineado al primer objetivo de la estrategia Vivir Mejor, al buscar que las personas y familias puedan tener una participación social plena, libre y equitativa, al desarrollar y potenciar sus capacidades básicas a través del acceso a:

- Alimentación, promoviendo una alimentación que reúna los requisitos mínimos nutricionales, así como a la orientación alimentaria para una dieta saludable;
- Educación, por medio de una mayor cobertura de los servicios educativos, el respaldo de becas para la permanencia y avance escolar y el impulso de la calidad educativa; y
- Salud, a través del fortalecimiento de las acciones de promoción de la salud y prevención de enfermedades, así como del incremento en la cobertura y calidad de los servicios de salud que garanticen el acceso a toda la población y, en especial, a los mexicanos en situación de pobreza.

Dentro de la atención a la infancia el programa considera:

1. Becas para niños y jóvenes, a partir de tercero de primaria y hasta el último grado de educación media superior.
2. Apoyo monetario a familias beneficiarias con hijos de 0 a 9 años para fortalecer su desarrollo.
3. Apoyo para útiles escolares.
4. Paquete de servicios médicos y sesiones educativas para la salud.
5. Suplementos alimenticios a niños y niñas entre 6 y 23 meses, y con desnutrición entre los 2 y 5 años. También a las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia.
6. Complementos nutricionales para niños mayores de 6 meses y menores de 2 años.
7. Leche fortificada para niños entre los 2 y 5 años.

1.4 POLÍTICAS PÚBLICAS

Toca a la ciencia de la administración pública el estudio de la actividad del aparato en la sociedad, teniendo, como premisa central, la distinción entre sociedad civil y Estado, la diferencia entre vida pública y vida privada, la correlación de sociabilidad dada entre los individuos, las formas de asociación política, los cometidos sociales de la administración, los cuales se acreditan por el compromiso que el Estado tiene para proveer el bienestar material y social a sus gobernados. La ciencia de la administración

pública tiene como punto de partida medular las relaciones civiles y políticas que la administración sostiene con los individuos.¹³

Al encontrarse con la noción de la política pública, la administración pública reconoció su origen emanado de la ciencia política. La política, como corazón de la disciplina, no coincidía *in strictu sensu* con una, la función administrativa, en el sentido de la realización de la política gubernamental. La política pública estaba sobrevalorando el papel de los poderes legislativo y judicial, así como de los partidos políticos y los grupos de presión, como hacedores de la política gubernamental.

Una vez dejada la noción de política pública como eje de la disciplina, ésta entra en una etapa de armonía y postración. Sus fronteras se ven desbordadas por nuevas disciplinas que intentan aportar a la administración pública una fundamentación metodológica, en especial, las ciencias del comportamiento, la cibernética y la teoría general de sistemas, campos que aspiran a unificar el conocimiento humano, e introducen en la administración pública nuevas categorías y aportan desusados métodos que vienen a romper los cuadros conceptuales estrictamente administrativos.

La administración pública está involucrada en la estructura y el uso del poder político; éste se distingue, frente a otras formas de ejercicio del poder, por el carácter coercitivo y difuso de un ejercicio en la sociedad. El Estado se fundamenta en el ejercicio del poder político como monopolio legítimo del uso de la fuerza física dentro de un ámbito territorial, por parte de su cuadro administrativo, es decir, por parte de la administración pública. La administración pública, entonces, involucra en su estudio la estructura y el uso de poder público cuándo el Estado pretende movilizar recursos para la consecución de sus fines.

La definición de política suele ser de dos tipos: la descriptiva, que se centra en la cuestión de si la política sea sólo o primordialmente la decisión (de gobierno) o implique algo más y la teórica, que define cuáles son las razones básicas con las que se explica la ocurrencia de la política.

La política puede denotar varias cosas: un campo de actividad gubernamental (política de salud, educativa, comercial), un propósito general a realizar, una situación social deseada, una propuesta de acción específica, la norma o las normas que existen para una determinada problemática, el conjunto de objetivos y programas de acción que tiene el gobierno de cuestiones (política de productividad agrícola, de exportación, de lucha contra la pobreza extrema). O bien, la política como resultado de una específica actividad gubernamental. Una política es:

- Un comportamiento propositivo, intencional, planeado;
- La decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios;
- Incorpora las muchas y diversas decisiones de los actores participantes, gubernamentales y extra gubernamentales que, en sus diversas interacciones, han preparado y condicionado la decisión central, le dan forma y la llevan después a la práctica, haciéndola y rehaciéndola.
- Es un proceso, un curso de acción, que involucra todo un conjunto complejo de decidores y operadores.

Una política no es sólo una decisión, es, ante todo, acción, un conjunto de acciones deliberadamente diseñado y efectivamente seguido. No es sólo lo que el gobierno dice y quiere hacer, sino lo que realmente hace y logra, por sí mismo o en interacción con actores políticos y sociales. La política es, en suma:

¹³ Fermín Ali Cruz Cervantes. "Estado, gobierno y la Administración Pública en la Globalización" en *Revista Difusión*. 2003 (UAM).

- El diseño de una acción colectiva intencional,
- El curso que toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y en consecuencia,
- Los hechos reales que la acción colectiva produce.

Giandomenico Majone nos dice que “las políticas no solo son decisiones en el sentido apenas dicho; una política es una actividad de comunicación pública y no sólo una decisión orientada a la efectución de metas. El diálogo y la discusión abierta, manifiesta, son elementos constitutivos de la elaboración de las políticas”.¹⁴

Las Políticas Públicas, se pueden definir como el “Conjunto de decisiones cuyo objeto es la distribución de determinados bienes o recursos. En este proceso se encuentran en juego bienes o recursos que pueden afectar o privilegiar a determinados individuos y grupos. “Lo que los gobiernos deciden realizar o no realizar”. Sin afirmar que el no actuar es una política pública, sino que la decisión de no actuar ante un determinado problema, conforma en sí una política pública. “Una concatenación de actividades, decisiones o medidas coherentes por lo menos en su intención, y tomadas principalmente por los actores del sistema político-administrativo de un país con la finalidad de resolver un problema colectivo”.¹⁵ Las políticas públicas son un modo de acción sólo concebible dentro de un marco de un sistema político, en el que Estado tenga la facultad de regular, intervenir, impedir, compensar o reajustar los efectos indeseables de la lógica del mercado (fallas) y de sus propias acciones. Cabe señalar que la noción misma de políticas públicas solo tiene sentido dentro un plano ideal, el cual ha sido establecido por muchos estudiosos de la materia en los marcos conceptuales propuestos, y que permiten ver el proceso de toma de decisiones públicas, como objeto de estudio de ciencia política.

No hay un uso único y consistente del término “Política Pública”, a veces se le usa para hacer referencia solo a los objetivos que se quieren alcanzar; por ejemplo, un ente público en el área social puede definir su política como la reducción de la pobreza crítica. Otras veces, puede quedar definida como base en los medios para lograr los objetivos. Como señalan Pressman y Wildavsky¹⁶, el uso más adecuado del término es aquel que se refiere, tanto a los objetivos, como a los medios necesarios para alcanzarlos. El enunciado de una política, en consecuencia, es una proposición que relaciona unos determinados medios con ciertos o probables fines.

El estudio de las políticas públicas se introdujo en el horizonte de la ciencia política y la administración pública mexicana durante la década de los ochenta. Su arribo coincidió con el proceso de sustitución del modelo de estado interventor que había prevalecido en México desde los años treinta: desmantelamiento del sector paraestatal, reducción del sector central, desregulación de la actividad económica, fin del proteccionismo y apertura comercial, entre otras grandes medidas que definieron el cambio.

Una política pública de excelencia, corresponde a aquellas acciones y flujos de información relacionadas con un objetivo político definido en forma democrática; las que se desarrollan por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad

¹⁴ Cfr. Luís F. Aguilar. *La Hechura de las Políticas*. México, M.A. Porrúa, 1996; pág. 27-28.

¹⁵ Kauffer Michel, Edith F. “Las políticas públicas: algunos apuntes generales”. El Colegio de la Frontera Sur.

¹⁶ Benjamín Revuelta Vaquero. *La implementación de las Políticas Públicas*. Dikaion Universidad de la Sabana. Chile, noviembre 2007, vol. 21, No. 016. Pág.: 139

incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados. La principal característica de las políticas públicas de excelencia es que son comparables formalmente. Otras características que favorecen una mejor discusión política son las siguientes:

- Fundamentación amplia y no sólo específica (¿cuál es la idea? ¿a dónde vamos?).
- Estimación de costos y de alternativas de financiamiento.
- Factores para una evaluación de costo-beneficio social.
- Beneficio social marginal comparado con el de otras políticas (¿qué es prioritario?).
- Consistencia interna y agregada (¿a qué se agrega? ¿qué inicia?).
- De apoyos y críticas probables (políticas, corporativas, académicas).
- Oportunidad política.
- Lugar en la secuencia de medidas pertinentes (¿qué es primero? ¿qué condiciona qué?).
- Claridad de objetivos.
- Funcionalidad de los instrumentos.
- Indicadores (costo unitario, economía, eficacia, eficiencia).

Desde un punto de vista analítico, pueden distinguirse cuatro etapas en las políticas públicas, en cada una de las cuales, existe una relación con la política: origen, diseño, gestión y evaluación. La articulación de la política y las políticas públicas puede mejorarse en cada una de las etapas analíticas de estas últimas. Tal perfeccionamiento puede considerarse parte de la modernización del sistema político. En forma general, podemos establecer una serie de características similares y diferencias entre los tres tipos de respuesta gubernamental: Políticas Públicas, políticas gubernamentales y programas. Las cuales se señalan en la siguiente tabla:

TIPO DE RESPUESTA GUBERNAMENTAL	SIMILITUDES	DIFERENCIAS
Política Gubernamental	Son decisiones consensuadas y racionales incluidas en la agenda pública del gobierno. Se integran a la agenda de los gobiernos a partir de su relación con la sociedad y en especial, cuando un problema necesita intervención por parte de las autoridades gubernamentales.	Son directrices emanadas de la concepción vigente de Estado. Su legitimidad está ligada a la naturaleza del Estado. Se expresan en disposiciones legales y jurídicas. Privilegian el interés colectivo sobre el interés particular. Son definidas por una autoridad legítima.

TIPO DE RESPUESTA GUBERNAMENTAL	SIMILITUDES	DIFERENCIAS
Política Pública	<p>Consenso y colaboración son dos ejes básicos en la elaboración, instrumentación e implementación de las políticas públicas.</p> <p>Cuando los actores con poder califican una situación determinada como problema público.</p> <p>Atienden a necesidades emergentes derivados de la dinámica social.</p>	<p>La ciudadanía reclama cada vez más ofertas y soluciones a sus necesidades personales.</p> <p>Problemas y demandas que no lograron entrar ni capturar la atención, prioritaria o no, del gobierno.</p> <p>Teóricamente, las demandas que no entraron en la agenda de gobierno son aquellas que no lograron generar la suficiente presión política para ser anexadas como temas.</p> <p>Proceso social en virtud del cual una colectividad formula opciones y elige una decisión para ponerla en marcha.</p>
Programa Gubernamental	<p>Responden a un contexto determinado.</p> <p>Su elaboración requiere de un proceso establecido.</p> <p>Consideran temas o problemáticas específicas.</p> <p>Atienden a necesidades concretas.</p>	<p>Directrices emanadas de un gobierno en el poder.</p> <p>Su legitimidad está ligada a la capacidad del grupo para imponer la directriz al colectivo.</p> <p>Directrices emanadas de la estructura de poder de una organización.</p> <p>Privilegian el interés colectivo sobre el interés particular.</p> <p>Su estructura y aplicación se realiza de manera rígida.</p> <p>Los programas nacionales son uniformes y obligatorios</p> <p>Definen objetivos particulares.</p> <p>Establecen metas cuantitativas.</p> <p>Tienen recursos específicos asignados para su consecución.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de diversas lecturas sobre el tema de políticas públicas y programas gubernamentales

El proceso de implementación de una política social puede ser pensado como su institucionalización, proceso que incluye negociación, institución de sentidos, de relación de poder, creación de sentido común, tanto en las definiciones de los problemas que aborda, como las prácticas que se consideran apropiadas. La institucionalización de una política pública es así, la cristalización de un conglomerado de sentidos y prácticas que constituyen el buen sentido respecto de un problema particular. Las instituciones resultan tanto producto, como productoras, de la implementación de las políticas.

Se considera que las representaciones e interpretaciones no son variables de la implementación, sino los ejes en los que se despliegan conflictos. Incluirlos en el análisis de las políticas implementadas es entonces crucial para revisar cuánto colaboran en transformar las relaciones inequitativas, cuando colaboran en la constitución, como ciudadanos, de los actores implicados.

Para pensar en la institucionalización es necesario mirar las prácticas y los sentidos desarrollados al interior de las instituciones, no como un dato accesorio que pueda aportar a la comprensión de las fallas de la implementación, sino aquella como dimensión que la concreta. En particular, se considera aquí la

implementación de políticas para la infancia que inspiran en el paradigma de derechos humanos promovido por la Convención de la Derechos del Niño (CDN), supone una fuerte revisión de las representaciones sobre la infancia, de lo legítimo y posible, respecto de la población infantil.

En el campo de las políticas orientadas a la infancia se encuentra plenamente vigente la preocupación por desarrollar estrategias que se alejen de las clásicas aproximaciones sectoriales de las políticas públicas, promoviendo acciones transversales e intersectoriales o con fuerte sentido integral en la concepción del desarrollo humano, algo que las políticas sectoriales por sus propias características no podrían contemplar. De hecho, es frecuente observar en los documentos oficiales de que cada vez que se refieren a ellas, agregan inmediatamente el calificativo de “integrales”.

Ello expresa un hecho cada vez más visible, que es la creciente necesidad –presente en el debate de las políticas sociales – de tender hacia políticas que, en torno a desafíos específicos, articulen esfuerzos provenientes de las más diversas áreas de gobierno, en reconocimiento de la creciente complejidad que subyace a cada uno de los retos que la sociedad enfrenta actualmente.

En el caso específico de las políticas orientadas a la infancia, existen esfuerzos concretos por promover acciones integrales como una forma de avanzar hacia el pleno cumplimiento de los derechos de este sector de la población, hecho que posiciona a esta área de las políticas públicas entre las que incorporan expresamente una visión integral de las acciones.

1.5 AGENDA DE GOBIERNO

Ante los argumentos y elementos anteriormente expuestos, surge una pregunta, ¿Qué es la Agenda Política? a lo que podemos señalar sin temor a equivocarnos que es la lista de temas o problemas a los que ponen atención en algún momento el gobierno o la misma sociedad civil. Es una relación ordenada y priorizada de problemas políticos, económicos, sociales y culturales que enfrenta una sociedad y que son puestos a consideración de las autoridades de un Estado para que les den una solución. El proceso de definición de la agenda reduce el conjunto de posibles temas, a aquéllos que realmente se convierten en centro de atención.

¿Por qué se incluye un asunto en la Agenda Política? Evidentemente, las autoridades a veces reaccionan ante las crisis; pero la toma de decisiones obedece principalmente a cambios de política rutinaria, es decir, a problemas diarios que requieren ser solucionados. Cuando los asuntos no se incorporan a la agenda, puede ser porque las autoridades no están al tanto del asunto o porque han decidido (por una serie de razones) no actuar ante un problema, o postergar su decisión. La exclusión de temas de la agenda política nacional tiene que ver con relaciones de poder, en ocasiones a la acción de grupos que se oponen a su aplicación pues afectan sus intereses).

Entre las razones que justifican la existencia de las agendas tenemos las siguientes:

- Ayudan a ordenar y priorizar la acción del Estado.
- Permiten conocer y enfrentar las brechas que generan pobreza y exclusión social, las diferencias regionales, las urbano-rurales o las étnicas y culturales, la desigualdad de género.
- Sirven como mecanismo de planificación local útil para la suscripción de compromisos de gestión pública

Quiénes pueden definir una agenda pública:

- Muchos actores pueden definir la agenda, pero uno de los principales es el gobierno, que controla la legislación y el proceso aplicación de las políticas, aunque no puede dejar de considerarse que para lograr una legislación afín, es determinante contar con una mayoría en el Congreso o con la capacidad de efectuar negociaciones con la oposición.
- Otros son las Organizaciones de la Sociedad Civil, el sector empresarial y los medios.

Porqué debe el gobierno determinar una Agenda:

- La información y las necesidades cambian.
- Surgen nuevos problemas.
- Aparecen nuevas soluciones disponibles.
- Se dan cambios de actitudes.

Los niños y las niñas siguen siendo una población mayoritaria. Sin embargo, sus derechos rara vez son visibles como tema prioritario en las campañas políticas y en las agendas de gobierno. Pocas veces se les reconoce como interlocutores en las decisiones que se toman a su respecto, ya que por el hecho de no votar, su capacidad de influir en todo aquello que les afecta les es negada sistemáticamente en los ámbitos familiar, escolar, comunitario, institucional y de gobierno. Sus voces son raramente consultadas y aún menos tomadas en cuenta.

El sentido común hace pensar que, cuando hablamos de agenda, nos referimos a las prioridades que, en este caso en materia de infancia, debe atender un gobierno en el ámbito tanto federal como estatal o municipal. Se entiende así que los compromisos internacionales deben establecerse en función de las prioridades dentro del país.

En otras palabras, parecería que cuando hablamos de agenda entendemos fundamentalmente los aspectos a los que un gobierno dará especial atención y dedicará buena parte de sus esfuerzos. Se debe mostrar la importancia de que las prioridades del gobierno, se establezcan no sólo a partir de la visión de los funcionarios públicos, sino que exista la participación, tanto de quienes son afectados por estas políticas, como por quienes actúan, de manera organizada, desde la sociedad en la búsqueda de soluciones a los problemas que afectan a las niñas, niños y adolescentes.

Al abordar tanto la agenda de los rezagos en el desarrollo, como la de los retos emergentes en un país con el nivel de ingresos, complejidad y heterogeneidad que tiene México, resulta claro que aún queda mucho camino por recorrer en la labor de superar las disparidades que persisten en el país y garantizar para todos y cada uno de los niños y niñas el acceso a una educación de calidad; la protección contra el trabajo infantil; la erradicación de la violencia y la consecución plena de la igualdad y la no discriminación, por citar algunos. La amplia diversidad cultural con que cuenta el país constituye una riqueza y una oportunidad; pero, al mismo tiempo, la desigualdad existente contribuye a la reproducción intergeneracional de la pobreza y obstaculiza el cumplimiento de los derechos de millones de niños y niñas.

1.5 PROTECCIÓN A LA INFANCIA

Se entiende por protección integral de los niños, niñas y adolescentes el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior.

La protección integral se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que deben ejecutarse en los tres ámbitos de gobierno con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos.

El presente trabajo tiene como objetivo central aportar un marco de referencia para el desarrollo de las políticas públicas para la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, basado en la **Convención sobre los Derechos del Niño**, que permita incorporar el enfoque de derechos a la formulación e implementación de las políticas y programas para la infancia.

¿Qué se entiende por Infancia?

La definición mundialmente aceptada de “niño” deviene de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). Los países, a través de su adhesión a este instrumento internacional, han acordado que “niño” es todo ser humano menor de dieciocho años de edad. Dado que prácticamente todos los estados han ratificado la CDN, a excepción de Estados Unidos y Somalia, consideramos que existe un consenso mundial acerca de que la niñez es una nueva categoría social comprendida como el periodo de vida entre el nacimiento y los dieciocho años de edad.

Existe, asimismo, un consenso en torno a que las niñas y los niños son titulares de derechos. La titularidad de los derechos humanos para quienes aún no cumplen los dieciocho años de edad comprende el reconocimiento de los mismos desde todos los ámbitos: político, filosófico y jurídico, así como su ejercicio y restablecimiento cuando se desconocen o se violan.

Así mismo, el aspecto jurídico significa mucho más que el tiempo que transcurre entre el nacimiento y la edad adulta. Se refiere, además y sobre todo, al estado, las condiciones y calidad de vida de las niñas y los niños. A pesar de los numerosos debates intelectuales que han suscitado sobre la definición de la infancia y sobre las diferencias culturales acerca de lo que debe ofrecer a las niñas y los niños, en las últimas décadas se ha llegado a un criterio ampliamente compartido de que la infancia implica un espacio delimitado y seguro, separado de la edad adulta, en el cual los niños y las niñas pueden crecer, aprender, jugar y desarrollarse. (Estado Mundial de la Infancia 2007, UNICEF).

A partir de este criterio, generalmente aceptado, la comunidad internacional ha visto la necesidad de trasladar el reconocimiento de la infancia a compromisos concretos respecto a sus derechos, la cual se ha traducido en la inclusión de los derechos en los principales instrumentos jurídico - internacionales, así como en la existencia de la Convención creada, específicamente, para tutelar sus derechos.

1.5.1 LA EVOLUCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA

La categoría de infancia, como ahora la conocemos, representa el resultado del complejo proceso de construcción social cuyos orígenes pueden ubicarse en torno al siglo XVII. Antes de este siglo, una vez que la niña o el niño pasaban por el periodo de dependencia con respecto a su madre, se integraban al mundo de los adultos. Los intereses de los niños eran un asunto privado, que quedaba fuera del ámbito público de regulación por parte del Estado.

Más adelante la tendencia se revierte y se comienza a tratar a los niños como seres que, en virtud de algún tipo de incapacidad, se deben proteger, siendo esto la génesis de la llamada doctrina de la situación irregular. Esta sirvió de base para muchas políticas asistenciales dedicadas a la infancia en la década de los ochenta en el siglo XX; en América Latina, tenía como fundamento la atención que debía

prestarse a la infancia que se encontraba en un estado de riesgo y abandono, o a todos aquellos niños y niñas que hubieran cometido hechos considerados antisociales. De esa forma, cuando se trataba de niños en las condiciones antes señaladas, éstos caían en el supuesto de la doctrina de situación irregular y por tanto, debían ser observados como un reflejo de la patología social y ser enviados a centros especiales para su reinserción a la sociedad como sujetos útiles.

A partir de esta doctrina, se reconocían dos tipos de infancia, la que pertenecía a una familia; que estudiaba y cumplía con todos los procesos de socialización hasta llegar su edad adulta, y aquella a la que pertenecen a niñas y niños con conductas antisociales, que no acudían a ninguna escuela y no eran parte de ningún núcleo familiar y, por ende, debían ser objeto de atención por parte del Estado.

A finales de los ochenta, se advierte el fracaso de esta doctrina y empieza a vislumbrarse la posibilidad de considerar al niño como sujeto de derechos. Es así como surge un nuevo modelo doctrinal, basado en el derecho internacional de los derechos humanos, conocido como la doctrina de protección integral o garantista de los derechos de la infancia.

Esta doctrina, reconoce a las niñas y a los niños como personas y propone la protección integral de sus derechos humanos y propicia el establecimiento de una nueva relación entre la niñez y el Estado, con base en políticas interdisciplinarias pues recoge las aportaciones de ciencias como la medicina, la sociología y la psicología, entre otras.

El camino hacia la Convención

*“La humanidad debe a los niños lo mejor de sí misma...
Declaración de los Derechos del Niño de 1924.*

En 1924 se firmó la Declaración de Ginebra, que fue redactada por la Asociación Internacional de Protección a la Infancia y aprobada por la Sociedad de Naciones, antecedente directo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Este documento contenía siete principios referidos a la niñez: todos los niños deben ser protegidos, excluyendo toda consideración de raza, nacionalidad o creencia; que todos los niños deben ser ayudados, respetando la integridad de su familia; que deben ser puestos en condiciones de desarrollarse normalmente desde el punto de vista material, moral y espiritual; que el niño hambriento debe ser alimentado, el enfermo asistido, el desadaptado reeducado; el huérfano o abandonado recogido; que el niño debe ser el primero en recibir ayuda en caso de calamidad; que debe de disfrutar de medidas de previsión y seguridad sociales; y que debe ser educado.

La Carta de las Naciones Unidas (1945) también estableció, en gran parte, las bases de la Convención al exhortar a las naciones a que promovieran y alentaran el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales "para todos". En la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, aparecen otras señales que indican la voluntad de reconocer y proteger los derechos de los niños. La Declaración Universal establece que: "Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos..." y también subraya que "la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales" y se refiere a la familia como "el elemento natural y fundamental de la sociedad".

También en 1948, la Asamblea General aprobó una segunda Declaración de los Derechos del Niño, seguida por la decisión de elaborar una Declaración más minuciosa, que se completó un decenio más tarde en una tercera Declaración de los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General en 1959.

En esta Declaración se establecieron diez principios básicos para la protección de la niñez basados en el interés superior del niño, entendido como un conjunto de acciones y procesos tendientes a garantizar un desarrollo integral y una vida digna, así como las condiciones materiales y afectivas que les permitan vivir plenamente y alcanzar el máximo de bienestar posible. Algunos lo mencionan como el que reconoce el derecho a tener un nombre y una nacionalidad, el derecho a desarrollarse con buena salud; el niño tiene derecho a disfrutar de alimentación, vivienda, recreo y servicios médicos adecuados; vivir en familia, bajo la responsabilidad de los padres en un ambiente de afecto y de seguridad moral y material; así mismo, se declara el derecho del niño a disfrutar plenamente de juegos y recreaciones los cuales deben estar orientados hacia los fines perseguidos por la educación. Se señaló que la sociedad y las autoridades públicas deben esforzarse en promover el goce de este derecho.

Así, el interés superior del niño o niña indica que las sociedades y gobiernos deben de realizar el máximo esfuerzo posible para construir condiciones favorables a fin de que éstos puedan vivir y desplegar sus potencialidades. Esto lleva implícita la obligación de que, independientemente a las coyunturas políticas, sociales y económicas, deben asignarse todos los recursos posibles para garantizar este desarrollo.

El marco jurídico internacional se fortaleció posteriormente en 1961 con la aprobación de dos Pactos Internacionales: el de Derechos Civiles y Políticos y el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Estos dos Pactos se convirtieron en instrumentos obligatorios para los Estados Partes en 1976, cuando entraron en vigor, y como tales proporcionaron una obligación jurídica y moral para que los países respetaran los derechos humanos de todos sus individuos. La Declaración Universal de Derechos Humanos, los dos Pactos Internacionales y los protocolos facultativos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos componen lo que se conoce con el nombre de Declaración Internacional de Derechos y Garantías.

En 1978, la víspera del Año Internacional del Niño, patrocinado por las Naciones Unidas, se propuso un borrador de la Convención sobre los Derechos del Niño. Sobre la base de la Declaración Universal de Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, un grupo de trabajo de las Naciones Unidas revisó el borrador, y llegó finalmente a un acuerdo sobre lo que se convertiría en la Convención sobre los Derechos del Niño.

Al formular la Organización de las Naciones Unidas en 1959 la Declaración de los Derechos del Niño, sintetizó en forma admirable, en diez puntos esenciales, los propósitos y preocupaciones de todo el mundo que deseaba un presente grato para los niños del mundo y la aspiración de un futuro venturoso.

Como un homenaje al XX Aniversario de esta Declaración, las Naciones Unidas acordaron que en 1979 se reconociera oficialmente el Año Internacional del Niño, eligiendo a México como la sede para la realización de los trabajos del UNICEF.

Los objetivos de esta celebración fueron los siguientes:

- Alentar a todos los países, ricos y pobres, para que revisaran sus programas dirigidos al bienestar de los niños, y propiciaran el apoyo a los programas de acción, tanto nacional como local, de acuerdo con las condiciones de cada país, sus necesidades y sus prioridades.
- Crear conciencia de las necesidades especiales de los niños, entre aquellas personas que toman las decisiones, y entre el público en general.

- Promover la coordinación entre los programas a favor de los niños, a nivel nacional, tanto a corto como a largo plazo.

Durante esta conmemoración se resaltaron los factores relacionados con el bienestar físico, psicológico y social del niño, presentando especial atención a los niños de los grupos más vulnerables, por ejemplo, los niños de los cinturones de miseria de las grandes ciudades, los hijos de obreros que emigran a otras regiones, los hijos de refugiados, las niñas que reciben tratamiento inferior al de los niños, los hijos maltratados y abusados por sus padres, los niños con impedimentos psicológicos y físicos, los niños que están expuestos al crimen y a las drogas, y la enorme cantidad de niños desnutridos.

La aprobación final de los Estados miembros de las Naciones Unidas se produjo después de que la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobara unánimemente el texto de la Convención sobre los Derechos del Niño el 20 de noviembre de 1989, ratificada por el gobierno de México el 21 de septiembre de 1990 y que se convirtió en un documento jurídicamente vinculante, después de su ratificación por 20 Estados. Muchos países ratificaron la Convención poco después de su aprobación y otros la han ratificado o se han adherido a ella posteriormente, hasta convertirla en el tratado de derechos humanos más ratificado de la historia. Hasta diciembre de 2005, casi todos los Estados forman parte del tratado. Los Estados Unidos y Somalia todavía no han ratificado la Convención, pero la han firmado, una medida que denota su apoyo.

Transcurridos más de diez años después de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), los países de América Latina y el Caribe han registrado importantes avances en los esfuerzos encaminados a hacer realidad los principios allí consagrados. Cabe destacar al respecto, el progreso alcanzado en las reformas legislativas para armonizar la legislación doméstica con los preceptos del instrumento internacional. Sin embargo, está aún pendiente la formulación e implementación de políticas públicas y reformas institucionales que respondan integralmente al compromiso adquirido en cuanto a la consideración del niño como sujeto de derecho. En palabras del Comité de los Derechos del Niño, falta materializar el tránsito “del papel a la acción”.

A partir de la ratificación de esta Convención –en 1990– por el Estado mexicano, se han logrado, entre otros avances relevantes, reducir significativamente la desnutrición y la mortalidad infantil; garantizar la educación primaria para casi todos los niños y niñas del país, y adaptar el marco legal a los principios establecidos en la Convención.

Sin embargo, al abordar tanto la agenda de los rezagos en el desarrollo, como la de los retos emergentes en un país con el nivel de ingresos, complejidad y heterogeneidad que tiene México, resulta claro que aún queda mucho camino por recorrer en la labor de superar las disparidades que persisten en el país y garantizar para todos y cada uno de los niños y niñas el acceso a una educación de calidad; la protección contra el trabajo infantil; la erradicación de la violencia, y la consecución plena de la igualdad y la no discriminación, por citar algunos. La amplia diversidad cultural con que cuenta el país, constituye una riqueza y una oportunidad; pero, al mismo tiempo, la desigualdad existente contribuye a la reproducción intergeneracional de la pobreza y obstaculiza el cumplimiento de los derechos de millones de niños y niñas.

La Convención destaca la importancia de la familia como el espacio primordial para el desarrollo de la niñez, en cual debe recibir protección y asistencia necesarias, además de desarrollarse en un ambiente de felicidad, amor y comprensión.

1.7 VINCULO ENTRE PROTECCIÓN A LA INFANCIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS.

La protección integral de los derechos de los niños y las niñas, implica necesariamente una mirada desde un enfoque integral. Estamos en presencia de un cambio paradigmático en la mirada de política pública hacia la infancia, que pasa desde un enfoque de necesidades, tradicionalmente utilizado, a un enfoque de derecho que contemple la necesidad orientar las ofertas a la restitución del derecho y no al mero asistencialismo dirigido a la reparación del daño.

A partir de los esfuerzos internacionales para mejorar las condiciones de vida de la niñez y de importantes avances en la política nacional en su favor, –como lo son la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), suscrita en 1989; la Cumbre Mundial en favor de la Infancia de 1990; y la Sesión Especial de las Naciones Unidas en favor de la Infancia, celebrada en mayo del 2002– en México se ha adoptado un nuevo enfoque interinstitucional e intersectorial en la atención a este grupo de la población. Este enfoque no sólo se refleja en los programas dirigidos a la niñez, sino en la forma en que éstos han sido elaborados, a partir de la conjunción de los esfuerzos de diversas dependencias del gobierno federal y de la sociedad civil.

La Convención sobre los Derechos del Niño ha sido, y es, un parteaguas relacionado con el compromiso internacional para establecer un mundo más justo para la infancia y la adolescencia, impulsando el criterio del interés superior de las niñas, niños y adolescentes por encima de otros valores sociales. Este enfoque requiere orientar transversalmente el tema de la infancia al interior de las políticas públicas y de las medidas internacionales dirigidas a la protección de los derechos de la niñez. La protección de los derechos de todas y todos los menores de 18 años se vuelve una tarea que va más allá de la competencia particular de las instituciones, para transformarse en una estrategia integral que interesa a cualquier institución pública o privada y a cualquier órgano del Estado o de sus entidades territoriales, así como de la comunidad internacional. Toca a toda la sociedad y sus instituciones garantizar estos derechos.

La ratificación por parte del gobierno de México de la Convención tuvo por consecuencia la readecuación del marco legislativo vigente, así como la adopción de un nuevo paradigma y una nueva visión de las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos. Con la reforma al artículo 4º Constitucional en el 2000, y la aprobación de su Ley reglamentaria (Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes) se transformó la noción de éstos como receptores, sujetos de tutela por parte de los adultos, para reconocerlos como personas con derechos y responsabilidades, según su nivel de madurez y desarrollo.

En este marco, México fue uno de los países que promovió la Primera Cumbre Mundial a favor de la Infancia, celebrada en Nueva York, en septiembre de 1990. En ella se logró que los dirigentes y líderes del mundo se comprometieran a alcanzar una serie de metas en beneficio de la niñez para el año 2000, así como adoptar un Plan de Acción para cumplirlas. México respondió en junio de 1991 con el Programa Nacional de Acción: México y la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia a nivel federal así como con la publicación de diferentes programas estatales e incluso municipales, además de cumplir con el compromiso de presentar informes anuales y evaluaciones en 1995 y 2000.

En mayo de 2002, 180 países del mundo, entre ellos México, reiteraron su compromiso con las niñas, niños y adolescentes en la Sesión Especial de la Organización de las Naciones Unidas a favor de la Infancia, celebrada en Nueva York. En este evento el mundo reafirmó una responsabilidad histórica y por

unanimidad se aprobó un nuevo documento centrado en 21 metas y objetivos específicos en las esferas de la salud, educación y protección de la infancia.

Los representantes de los países aprobaron la Declaración “Un Mundo Apropiado para los Niños”, la cual se basa en cuatro prioridades:

- Alentar una vida saludable
- Ofrecer una educación de calidad para todos
- Proteger a los niños y las niñas contra el maltrato, la explotación y la violencia
- Luchar contra el VIH/SIDA.

Asimismo, se retomó el compromiso de cumplir con las metas pendientes de la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia de 1990 y abordar otras cuestiones decisivas para el futuro de los niños, como la participación, el combate a la pobreza y la equidad de género. Este marco internacional de atención a la infancia y la adolescencia apoya el compromiso de México de contar con una política de Estado inspirada en el interés superior del niño, misma que se plasma en Un México Apropiado para la Infancia y la Adolescencia: Programa de Acción 2002-2010, enmarcado en la estrategia Contigo.

En el marco de la estrategia Contigo, y en la búsqueda de una articulación de las políticas en favor de la infancia, bajo un enfoque integral y transversal que atienda el ciclo de vida de las personas, se formula Un México Apropiado para la Infancia y la Adolescencia: Programa de Acción 2002-2010. El Programa se constituye como el eje fundamental para la construcción de una política de Estado que responda a las demandas y necesidades de las niñas, niños y adolescentes en la presente década.

Un México Apropiado para la Infancia y la Adolescencia, propone una política transversal, que articula los esfuerzos ya emprendidos desde diferentes sectores del gobierno y de la sociedad civil e introduce una serie de innovaciones para lograr mayores y mejores resultados en favor de la infancia y adolescencia para el final de la década. El Programa de Acción es resultado de una estrecha coordinación interinstitucional e intersectorial que busca generar sinergias, evitar duplicidades y convocar los esfuerzos de las diversas instituciones públicas, sociales y privadas para atacar la problemática de la infancia desde sus múltiples perspectivas.

Destaca la participación de las dependencias que integran el Gabinete de Desarrollo Humano y Social – del que partió la convocatoria para formular este Programa–: las Secretarías de Desarrollo Social, Educación, Salud, y Trabajo y Previsión Social, así como del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y el Instituto Nacional de las Mujeres.

Retoma también lo planteado en dicha Sesión, así como en el Plan Nacional de Desarrollo, sobre la importancia de focalizar acciones en todas las diferentes expresiones de la familia y la comunidad como núcleos de desarrollo de muchas niñas, niños y adolescentes. Aquí destacan 17 programas de 7 instituciones públicas federales dirigidos hacia la familia, el entorno, la comunidad y el medio ambiente.

El Programa responde al compromiso adquirido por México en la Sesión Especial de generar un plan de acción para alcanzar las 21 metas acordadas en las áreas de vida saludable, educación de calidad y protección.

Para alcanzar las 21 metas del país y de la Sesión Especial en el contexto de los rezagos y los retos emergentes que enfrentan la niñez y la adolescencia mexicana en las áreas de salud, educación y protección, y con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 y en los respectivos Programas Nacionales de cada Secretaría y entidad, Un México Apropriado para la Infancia y la Adolescencia integra:

- 18 programas dedicados a lograr una vida más saludable para la niñez y la adolescencia de la SSA, Sedesol, SEP, IMSS, ISSSTE y la CNA.
- 29 programas relacionados con educación con calidad, instrumentados por SEP, SEDESOL y SSA.
- 61 programas en el marco de la protección integral de las niñas, niños y adolescentes que corresponden a SEGOB, SSP, SEDESOL, SEP, SSA, STPS, PGR, DIF, INI y CNDH.

En el área de *Promoción de una Vida Saludable*, se plantean tres grandes retos para nuestro sistema de salud: la equidad, la calidad de los servicios y la protección financiera. No obstante los avances que se han registrado en salud pública, persiste como reto la equidad, ya que continúan existiendo grandes rezagos entre regiones y grupos sociales en nuestro país. Gran parte de esta falta de equidad en salud, impacta directa o indirectamente a la infancia y la adolescencia, aún cuando históricamente se ha tenido un compromiso con la atención prioritaria a este grupo de edad.

Para atender de manera integral la salud de las niñas, niños y adolescentes, el gobierno mexicano ha puesto en marcha programas sectoriales e intersectoriales, entre los que destaca el programa de acción Arranque Parejo en la Vida, orientado a garantizar atención prenatal adecuada, el nacimiento con mínimo de riesgos y una vigilancia estrecha del crecimiento y desarrollo de las niñas y niños menores de dos años.

Dentro del rubro *Educación de Calidad*, abarca la prioridad de lograr avances significativos en la equidad, en la calidad de los procesos educativos centrados en el aprendizaje e integración y en lograr una nueva gestión del sistema educativo. Para enfrentar estos retos, el gobierno de la República se encuentra impulsando programas como el de Escuelas de Calidad, que tiene como objetivo transformar la organización y el funcionamiento de los planteles, apoyando las acciones que la comunidad de cada centro escolar determine para mejorar la calidad del servicio e institucionalizar la cultura y el ejercicio de la planeación y la evaluación.

En la Sesión Especial de la Asamblea General, se establecieron cinco metas para atender las necesidades de las niñas, niños y adolescentes que se encuentran en circunstancias especialmente difíciles bajo un esquema de *Protección Integral*:

- Proteger a las niñas y niños de todas las formas de abuso, maltrato, abandono, explotación y violencia.
- Proteger a las niñas y los niños de las consecuencias de los conflictos armados y los desplazamientos forzados, y asegurar el cumplimiento del derecho internacional humanitario y de derechos humanos.
- Proteger a las niñas y niños de todas las formas de explotación sexual incluyendo la pedofilia, el tráfico de menores y el secuestro.
- Tomar medidas inmediatas y eficaces para eliminar las peores formas de trabajo infantil, tal y como están definidas en el Convenio No. 182 de la Organización Internacional del Trabajo, y elaborar e implementar estrategias para la eliminación del trabajo infantil que contravenga los

estándares internacionales aceptados, así como mejorar la situación de millones de niños y niñas que viven en circunstancias especialmente difíciles.

En la década pasada se iniciaron acciones para la atención de las niñas, niños y adolescentes en circunstancias especialmente difíciles que arrojaron ya los primeros avances y resultados, entre los que destacan la cuantificación de algunos aspectos de la situación que enfrentan. Tomando como referencia estos datos, el Programa de Acción 2002-2010 establece metas más específicas para México en el área de trabajo infantil y para el fenómeno de niños en situación de calle, entre las que destacan:

1. Continuar con la tendencia descendente que hasta el momento ha mostrado la prevalencia de trabajo infantil.
2. Continuar con la tendencia presente hasta el momento de incrementar la asistencia escolar de las niñas, niños y adolescentes que trabajan.
3. Promover que las y los adolescentes de 14 a 17 años permanezcan en la escuela.

Además de responder a las 21 metas de la Sesión Especial, introduce una serie de innovaciones que pretenden contribuir al cambio en la visión sobre las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos, así como a ampliar y hacer más eficientes los mecanismos de atención que brinda el Estado. Las innovaciones se pueden englobar en 10 grandes rubros:

- Participación interinstitucional e intersectorial.
- Diseño de una ruta crítica hacia una agenda nacional.
- Condición social, vivienda, familia y entorno.
- Protección: identificación de nuevos grupos de atención.
- Desarrollo de indicadores cuantitativos para el área de Protección.
- Inclusión de un marco jurídico y legislativo. Dentro de este marco se busca:
 - Protección de los derechos de todas las niñas, niños y adolescentes.
 - Protección de las personas en situación de desventaja: atención a la infancia en situaciones de vulnerabilidad.
 - Sistema especial de justicia juvenil.
- Participación infantil.
- Versión infantil.
- Generación de nuevos mecanismos de seguimiento y evaluación.
- Referencias bibliográficas y estadísticas.

La diversidad de los rezagos y retos emergentes que las niñas, niños y adolescentes enfrentan –en esferas como salud, educación y protección integral– hacen aún más necesaria la aplicación de un enfoque de transversalidad en la formulación de políticas en favor de la infancia y la adolescencia en nuestro país.

La vulnerabilidad, dentro de la protección a la infancia, se refiere a aquella situación o condición de riesgo, resultado de la acumulación de desventajas sociales, que impiden el pleno desarrollo de las personas.

Dentro de la vulnerabilidad¹⁷ podemos encontrar tres tipos de condiciones:

1. Condiciones de riesgo inherentes al individuo como son: minoría de edad, analfabetismo, discapacidad, deficiencia física o mental, condición económica, estado de salud – enfermedad, valores, entre otras.
2. Variables externas: orfandad, desamparo, deserción escolar, falta de oportunidades, desintegración familiar, condición familiar adversa, usos y costumbres, discriminación, abandono, crisis de valores, violencia.
3. Consecuencias de la vulnerabilidad: maltrato, abuso, explotación laboral y sexual, pornografía infantil, violencia familiar, comercio sexual, adicciones, trabajo infantil, embarazo adolescente, menores infractores, migración, callejerización, desnutrición

Actualmente, podemos considerar que la población en pobreza no es necesariamente la población vulnerable, pues por la manera en que se define a la población el objetivo se transforma. De población pobre, marginada, enfermo, incapaz de satisfacer sus necesidades primordiales, se llega hoy al concepto de sujeto vulnerable, mismo que incluye varios elementos que se conjugan para dar por resultados manifestaciones específicas de vulnerabilidad.

Además de enfocarse hacia la persona, la familia o grupos vulnerables, la asistencia social, busca incidir en la estructura institucional del estado mexicano, al reconocer que la situación de vulnerabilidad es resultado tanto de cuestiones internas, como externas, de la persona, y por lo tanto, se debe incidir paralelamente en otros ámbitos como lo son: el educativo, el de salubridad, el económico y el cultural, entre otros.

Existen dos elementos fundamentales que se deben tomar en cuenta. Si bien, las condiciones de riesgo expresadas pueden ser comunes en diferentes grupos de personas, no necesariamente implica que sean considerados como grupos socialmente vulnerables. Estos elementos son la desventaja, es decir, que la persona no cuenta con las herramientas y habilidades necesarias para hacer frente a las condiciones de riesgo; y la desprotección, que implica no contar con apoyo o la protección de algo o alguien, la presencia de estos elementos explican por qué se manifiesta la vulnerabilidad social.

Para Mario Luis Fuentes: *“Vulnerable, quede asentado, no es sólo aquel que vive condiciones de pobreza económica, vulnerable es toda persona y grupo en estado de indefensión, que por distintas circunstancias no disponen de los medios para hacer frente a las hostilidades del entorno”*¹⁸

A lo largo de los años, se ha acumulado una enorme y rica experiencia en la atención de los diversos temas relacionados con la vulnerabilidad. A pesar de ello, esta experiencia no se ha aprovechado, sobre todo, en el nivel metodológico, pues no se ha analizado, ni sistematizado, lo que ha generado dificultades para compartir el conocimiento y las lecciones aprendidas, con los otros actores de la asistencia social en cuanto a modelos y programas se refiere.

¹⁷ Sistema Nacional DIF, Bases para el Desarrollo de Modelos de Asistencia Social. Agosto 2005.

¹⁸ La Asistencia Social en México, Mario Luis Fuentes, Paideia, 2da ed., 1999. p.808.

Es importante destacar que, prácticamente en ningún país, existen experiencias de evaluación de impacto con grupos de control para la atención de poblaciones en situación de vulnerabilidad. Se observa que los niños que viven en condiciones de vulnerabilidad también son atendidos en escuelas de mayores carencias. Los grupos de jóvenes con mayor vulnerabilidad son los que, además de no asistir a la escuela, desertaron precozmente, los que trabajan y aquéllos que no trabajan ni estudian.

Podemos concluir de lo anterior que las Políticas Públicas expresan un orden de prioridad y el ámbito de acción del gobierno en el tratamiento de los problemas o necesidades, según su naturaleza y urgencia. Los actuales procesos de adecuación de Políticas Públicas de infancia deben ser parte de las estrategias de renovación de las políticas de bienestar e inclusión social para todas las personas y no sólo respuestas para situaciones de riesgo y exclusión disociadas de las políticas universales.

CAPITULO 2: COMPARACIONES INTERNACIONALES EN MATERIA DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA

2.1 Instituciones de orientación rectora internacional en acciones para la Infancia: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Organización Mundial de la Salud (OMS)/ Organización Panamericana de la Salud (OPS).

Al constituir un tema de atención e interés mundial, y al formar parte del núcleo duro de la así llamada Agenda Global, las políticas de protección a la infancia figuran entre las prioridades de la mayoría de los Estados-nación que han logrado conformar un aparato mínimo de bienestar y de defensa y garantía de los derechos fundamentales.

Este peso e importancia está afectado, no obstante, por las propias condiciones de desarrollo de cada país. Las significativas diferencias que se dan entre Europa y Norteamérica frente a América Latina, Asia y África no pueden ser pasadas por alto. Ahora bien, esto no debe implicar que en el estudio de la política mexicana de protección a la infancia deban ser pasados por alto consideraciones relevantes en torno a la forma en que se definen legalmente los derechos de la niñez y las formas en que se protegen.

FONDO DE NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (UNICEF)

El Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) fue creado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1946, para ayudar a los niños de Europa después de la Segunda Guerra Mundial. Primero fue conocido como Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). En 1953, Unicef se convierte en organismo permanente dentro del sistema de Naciones Unidas, encargado de ayudar a los niños y proteger sus derechos. Su nombre fue reducido a Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, pero se mantuvo el acrónimo Unicef por el que es conocido hasta ahora. Se le otorgó el Premio Nobel de la Paz en 1965 y el Premio Príncipe de Asturias de la Concordia en 2006.

UNICEF en México trabaja para contribuir al pleno cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, visibilizando las desigualdades que les afectan, apoyando la generación de datos actualizados, articulando esfuerzos del gobierno, la sociedad civil y el sector privado, y promoviendo el diseño y la implementación de políticas y presupuestos adecuados para la infancia.

Las necesidades de los infantes recibieron mayor atención en 1959, cuando las Naciones Unidas adoptaron la Declaración de los Derechos del Niño. Se esperaba que el documento generara interés en los problemas infantiles y contribuyera a su solución al fomentar el apoyo del público, tanto en sentido económico como de otras maneras.

UNICEF lleva a cabo su labor en 191 países por medio de programas de país y Comités Nacionales. Su estructura y presencia abarca en la actualidad ocho oficinas regionales y 126 oficinas en países de todo el mundo; un centro de investigaciones en Florencia; una dependencia de suministros en Copenhague; y oficinas en Tokio y Bruselas. La sede del UNICEF está en Nueva York. UNICEF está financiada en su totalidad por las contribuciones voluntarias de individuos, empresas, fundaciones y gobiernos.

Concentra sus esfuerzos en garantizar una educación de calidad a todos los niños del país, con especial atención en la niñez indígena, y en reforzar los mecanismos de protección para la niñez particularmente vulnerables como los niños migrantes, los niños trabajadores y los niños víctimas de violencia, explotación y abusos; es el mayor proveedor de vacunas para los países en desarrollo, trabaja para mejorar la salud y la nutrición de la infancia; el abastecimiento de agua y saneamiento de calidad; la educación básica de calidad para todos los niños y niñas; y la protección de los niños y las niñas contra el VIH/SIDA.

Las principales estrategias de UNICEF son:

- **Educación:** Apoya a las instituciones gubernamentales y de la sociedad civil para crear condiciones que permitan asegurar una educación incluyente y de calidad para todos los niños, niñas y adolescentes, especialmente los más vulnerables y/o excluidos. En este sentido, UNICEF centra sus esfuerzos en la inclusión educativa; la participación de adolescentes y jóvenes en la educación; el fortalecimiento de la educación intercultural y bilingüe para la niñez y adolescencia indígena; y la preparación en emergencias y manejo de riesgos en las escuelas.
- **Desarrollo y participación adolescente:** El desarrollo adolescente positivo se alcanza a través del acceso a una educación de calidad, a servicios de salud amigables, a información veraz, a la recreación, a una justicia apropiada al respeto de sus derechos y a un entorno seguro, protector y estimulante. Las claves para ello son el desenvolvimiento de sus capacidades y habilidades y las oportunidades de participación y expresión de sus opiniones. Es decir, vivir el pleno ejercicio de sus derechos.
- **Infancia y leyes:** Una de las prioridades de UNICEF es avanzar en la construcción de un entorno protector para la niñez en México mediante el fortalecimiento de capacidades de las autoridades gubernamentales en temas clave de protección de la infancia y generando respuestas de políticas públicas en alianza con organizaciones de la sociedad civil y con expertos del ámbito académico. Asimismo, está trabajando en la construcción de diferentes modelos y protocolos de atención encaminados al desarrollo de un sistema integral de protección para la niñez y la adolescencia en México.
- **Niñez migrante:** UNICEF apoyó la implementación del modelo para la protección de derechos para niñas, niños y adolescentes que migran sin compañía de adultos, a través de la colaboración activa en la Mesa Interinstitucional de Diálogo sobre niños, niñas y adolescentes migrantes.

En cuanto a los esfuerzos de capacitación de Oficiales de Protección a la Infancia (OPI's), en la que colabora UNICEF, son ya más de trescientos OPI's mexicanos, que han recibido formación específica en derechos de la infancia, y el modelo se ha extendido ya por Guatemala y El Salvador.

En el caso de la frontera sur, UNICEF unió esfuerzos con la Organización internacional del Trabajo (OIT) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), para apoyar al Gobierno de Chiapas en el establecimiento de un centro de referencia para jóvenes en la ciudad fronteriza de Tapachula.

- **Trabajo infantil:** Fruto de la colaboración de UNICEF y la OIT, que aportaron su asesoría técnica, en el año 2007 se introdujo en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) un módulo sobre Trabajo Infantil. Gracias a lo cual, se puede contar con información comparada de manera periódica, de modo que se podrá hacer seguimiento de la evolución de tendencias del trabajo infantil

Además, recientemente UNICEF ha acompañado el lanzamiento del programa *Alto al Trabajo Infantil*, que llevan a cabo el Gobierno Mexicano junto con la OIT. Al formar parte del Consejo Técnico, UNICEF prestará apoyo con la experiencia que ya se tiene en modelos probados, como es el caso del aplicado en Sinaloa para la lucha contra el trabajo infantil en los campos agrícolas.

- **Violencia:** trabaja en el diseño de un *protocolo de atención de niños y niñas víctimas de violencia* y en el desarrollo de metodologías de respuesta a situaciones de violencia en contra de niños en nueve municipios de Oaxaca y Zacatecas; así como la delegación de Iztapalapa en el Distrito Federal. Esta iniciativa, apoyada por UNICEF y la Oficina de la Defensoría de los Derechos de la Infancia (ODI). Como parte de este proyecto, se capacitaron más de un centenar de funcionarios públicos de los sectores de salud, educación, trabajo social y justicia.

Conjuntamente con la Secretaría de Educación Pública, UNICEF publicó un análisis sobre la violencia de género en la educación básica en México, basado en una encuesta nacional dirigida a jóvenes de entre 10 y 14 años, realizada en 2008. UNICEF también ha apoyado el desarrollo de programas educativos y spots televisivos diseñados para abordar temas de violencia y estereotipos de género específicos.

- **Pobreza y desigualdad:** El trabajo de UNICEF respecto a la pobreza se ha centrado en visibilizar la vulnerabilidad de niños, niñas y adolescentes frente a la crisis y la recesión económica, así como en aportar datos confiables sobre cuál es el impacto real de la pobreza en este sector de la población, para poder trabajar en su prevención y erradicación.

Con motivo de la celebración del XX aniversario de la Convención de los Derechos de la Niñez (CDN), UNICEF elaboró junto a CONEVAL el documento *“Los Derechos de la Infancia en México: una agenda para el presente”*. Se trata de un análisis exhaustivo de la situación de la infancia y la adolescencia que se están llevando a cabo en México, así como los principales retos existentes para garantizar el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia.

- **Salud y Nutrición:** Tiene el doble reto la malnutrición y la obesidad. La desnutrición, que afecta de un modo significativo a la región más sur, y la obesidad, que lo hace en el norte, se extienden a lo largo de todo el territorio mexicano, poniendo de manifiesto la necesidad de aumentar los esfuerzos en promover una dieta saludable y equilibrada en todos los grupos de edad, con especial hincapié en niños, niñas y adolescentes.
- **Emergencias:** UNICEF tiene el compromiso de proporcionar especial protección para los niños en situación de vulnerabilidad, quienes son víctimas de la guerra, los desastres naturales, la pobreza

extrema y de todo tipo de violencia y de explotación, así como quienes tienen capacidades diferentes.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD/ ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD

La Organización Mundial de la Salud (OMS), es la autoridad directiva y coordinadora de la acción sanitaria en el sistema de las Naciones Unidas. Es la responsable de desempeñar una función de liderazgo en los asuntos sanitarios mundiales, configurar la agenda de las investigaciones en salud, establecer normas, articular opciones de política basadas en la evidencia, prestar apoyo técnico a los países y vigilar las tendencias sanitarias mundiales

En el siglo XXI, la salud continúa siendo una responsabilidad compartida que exige el acceso equitativo a la atención sanitaria y la defensa colectiva frente a amenazas transnacionales. La OMS formulará sus prioridades sobre la base de un examen de las resoluciones. Para fijar las prioridades utilizará su marco de gestión basada en los resultados; un número limitado de objetivos estratégicos se indicarán en el Plan Estratégico a Plazo Medio para el sexenio 2008-2013. Estas prioridades se referirán a las esferas siguientes:

- Prestación de apoyo a los países para avanzar hacia la cobertura universal con intervenciones de salud pública eficaces;
- Fortalecimiento de la seguridad sanitaria mundial;
- Generación y mantenimiento de medidas intersectoriales para modificar los determinantes conductuales, sociales, económicos y ambientales de la salud;
- Aumento de la capacidad institucional para el desempeño de funciones de salud pública básicas mejorando la conducción de los ministerios de salud;
- Fortalecimiento del liderazgo de la OMS en los planos mundial y regional, y apoyo en los países a la labor de los gobiernos.

En México, opera una Representación de OPS/OMS desde 1952, que hasta el año 1984 atendió también a Cuba, República Dominicana y Haití. En la ciudad norteamericana de El Paso, Texas, existe una Oficina de Campo de la OPS/OMS que desarrolla labores de cooperación técnica a lo largo de los poco más de 3,000 Km., de frontera común entre México y Estados Unidos, cuyo trabajo tiene obvias implicaciones para ambos países.

El trabajo de la OPS/OMS en México tiene los retos diversos de aportar al desarrollo de las instituciones de salud de alto nivel científico con que cuenta el país; apoyar los esfuerzos nacionales y locales para el control y eliminación de las enfermedades infecciosas aún prevalentes; contribuir a la respuesta sanitaria que se está dando al envejecimiento de la población, el aumento de las enfermedades no transmisibles y a los riesgos derivados de hábitos de vida poco saludables.

Asimismo, la extensión territorial del país, su organización constitucional de tipo federal y el acceso segmentado de la población al sistema público de salud, condiciona que la cooperación técnica genere iniciativas y trabaje con creatividad en apoyo a la interlocución y puesta de acuerdo entre las diversas instituciones y organizaciones del espectro sanitario: públicas y de la sociedad civil; con y sin fines de lucro; nacionales e internacionales.

La estrategia de cooperación técnica de la OPS/OMS en México busca fortalecer la capacidad de respuesta de las instituciones nacionales de salud, catalizar y mediar para alcanzar consensos y en abogacía para la salud y sistematizar y divulgar las potencialidades y experiencias exitosas del sistema de salud mexicano. Los Ejes de Cooperación de la OPS/OMS en la representación México están dirigidos a aquellas situaciones de salud que representan altos riesgos para la población. Para poder determinar el actuar de la organización es necesario partir de una revisión de las principales condiciones de salud que afectan al país. Dentro de su agenda estratégica encontramos:

a) Equidad en Salud:

El sistema de salud mexicano tiene dos características que afectan su desempeño y que repercuten directamente en los servicios que recibe la población: la segmentación y fragmentación. Por una parte se encuentra segmentado con varias formas de aseguramiento que generalmente dependen de la inserción laboral y la capacidad de pago de las familias.

En lo que respecta a fragmentación, los servicios se organizan en tres niveles de atención que no logra articularse por completo y presentan dificultades en los mecanismos de referencia y contrarreferencia.

La salud en la infancia se mantiene como punto central debido a que se observan desigualdades entre estados en las tasa de mortalidad, donde los indicadores se desplazan a los extremos en el plano horizontal en comparación con la mortalidad nacional. El 70% de las muertes infantiles ocurrieron por afecciones perinatales o por malformaciones congénitas, habiéndose reducido las causas infecciosas diarreicas y respiratorias.

La OPS facilita el intercambio de experiencias internacionales vinculadas a la estrategia nacional de protección social, contribuir a hacer efectivas las metas de mejoramiento de acceso a servicios con un enfoque intercultural; propiciar la participación y cubrimiento de las comunidades indígenas y apoyar la investigación sobre medicina tradicional. Promover el reconocimiento y educación sobre los derechos sexuales y reproductivos de las personas y protección a la mujer; apoyar enfoques integrales para mejorar la atención en salud a inmigrantes, personas desplazadas y zonas fronterizas, articulando esfuerzos de cooperación entre múltiples organismos y agencias.

b) Reducción de riesgos y promoción de la salud.

Colaborar con la Secretaría de Salud en la formulación e implementación de políticas de protección y promoción de la salud en el marco de globalización y consumismo. Asegurar la protección del medioambiente, de los entornos sanos; la inocuidad de alimentos, la seguridad alimentaria y nutricional;

la promoción de la salud mental con reducción de violencia y accidentes; prevención y mitigación de emergencias y desastres y salud familiar y comunitaria con énfasis en atención integral.

c) Vigilancia, prevención y control de enfermedades.

Cooperación técnica con la Secretaría de Salud, las instituciones públicas de salud y los institutos de investigación para asegurar una vigilancia activa de la epidemiología de enfermedades transmisibles de rezago; mantener vigilancia, prevención y control de enfermedades infecciosas, enfermedades prevenibles por vacunación, entre otras.

Un cometido esencial de la Organización Mundial de la Salud (OMS) es colaborar con los socios para apoyar los esfuerzos nacionales encaminados a cumplir todos los ODM relacionados con la salud.

Entre algunos de los puntos de cooperación, en relación con la infancia podemos encontrar los siguientes:

- Lograr que los niños enfermos reciban asistencia sanitaria de buena calidad antes de transcurridas 24 horas desde el inicio de la enfermedad, y proporcionarles medicamentos inocuos y eficaces.
- Seguir vacunando a los niños contra el sarampión y otras enfermedades inmunoprevenibles e introducir nuevas vacunas que salvan vidas, como las antineumocócicas y las antirrotavíricas. Entre 1990 y 2008, el número de niños menores de un año vacunados contra el sarampión aumentó de 94 millones a 107 millones; es decir, un aumento de la cobertura del 73% al 83%, que equivale a más de cuatro de cada cinco niños de todo el mundo.
- Reducir las muertes por neumonía y enfermedades diarreicas, que en conjunto causan cada año casi 3 millones de defunciones de niños menores de cinco años.
- Evaluar el crecimiento de los niños de acuerdo con un patrón mundial, con el fin de reconocer los casos de desnutrición a tiempo para intervenir eficazmente, y preparar planes y políticas nacionales de nutrición de los lactantes y los niños. Se calcula que el porcentaje de niños con peso inferior al normal ha disminuido de un 25% en 1990 a un 16% en 2010; no obstante, aún hay 104 millones de niños que pesan menos de lo que debieran.
- Aumentar el acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva a todos los adolescentes, abarcado la planificación familiar, así como, la prevención y el tratamiento de las enfermedades de transmisión sexual.
- Promover un enfoque integral de la prevención de la transmisión vertical del VIH, que integra una gran variedad de servicios prenatales y postnatales.

En Brasil uno de los países revisados durante este capítulo la OPS/OMS, trabaja en coordinación dentro de diferentes proyectos entre los cuales destaca:

El área de Salud Familiar y Comunitaria (FCH), una área técnica bajo la supervisión de la Subdirección de la Organización Panamericana de la Salud, y es responsable de proveer cooperación técnica centrada en los países y en amplias áreas temáticas que incluyen: salud materna y perinatal, salud del recién nacido y niño, inmunización, salud de adolescentes y jóvenes, envejecimiento saludable, nutrición, y VIH/ITS. FCH está compuesto de tres proyectos y un centro:

- Curso de Vida Saludable (FCH/HL)
- Inmunización Integral de la Familia (FCH/IM)
- Tratamiento, Prevención y Atención al VIH/ITS
- Centro Latinoamericano de Perinatología, Salud de la Mujer y Reproductiva (CLAP-WR), parte del proyecto Curso de Vida Saludable

Además, FCH lidera el grupo transversal (COT) Nutrición para la Salud y el Desarrollo, y la Alianza Panamericana por la Nutrición el Desarrollo para Alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En coordinación con OMS/OPS en 2006 en Chile se anunció la creación del *Sistema de Protección Integral a la Infancia: Chile Crece Contigo*, dirigido a todos los niños y niñas del país, de forma de acompañarlos y apoyarlos en su desarrollo, desde la gestación hasta que ingresen a educación preescolar y al sistema escolar. *Chile Crece Contigo*, es el componente del Sistema de Protección Social que busca acompañar, proteger y apoyar integralmente a niños, niñas y sus familias con acciones y servicios de carácter universal, especialmente a través de los siguientes programas específicos: de Apoyo al Recién Nacido; ayudas técnicas para usuarios de *Chile Crece Contigo*; sala cuna y jardín infantil gratuitos; programa educativo masivo; programa de apoyo al desarrollo biopsicosocial; y Subsidio familiar.

Se ha perfeccionado la Ficha de Protección Social, para orientar de una manera más justa a la red de beneficios sociales del Estado, que sea capaz de recoger los cambios experimentados por la pobreza, de identificar las distintas dimensiones que confluyen en ella, de detectar a quienes viven situaciones de vulnerabilidad y de recabar información pertinente para la aplicación de los programas de protección social.

La OPS/OMS en Colombia brinda cooperación técnica en protección social y salud con excelencia técnica, basada en la gestión del conocimiento en salud pública, a las entidades de Gobierno y demás entidades nacionales y subnacionales, fortaleciendo la articulación intersectorial para el mejoramiento de las condiciones de salud y bienestar de la población y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en especial de las poblaciones vulnerables, con un enfoque de equidad, género, diversidad etno-cultural y derechos humanos

Una de sus estrategias en relación con la infancia es el Fortalecimiento de las capacidades de las Direcciones territoriales de Salud para gestionar la salud de la primera infancia.

ESTUDIOS DE CASO EXITOSOS PARA LA REFERENCIA

Al considerar el contexto internacional en el que se inscribe la política pública de protección a la infancia de México, resulta pertinente establecer algunos parámetros que puedan servir para valorar sus verdaderos alcances y logros. La comparación más adecuada es aquella que se puede dar en el contexto más inmediato en el que actúa el país y que es, justamente, el latinoamericano.

A continuación, se hace una síntesis de los elementos que conforman las respectivas políticas nacionales de protección a la infancia en Brasil, Chile y Colombia. Como se puede ver en la discusión que sigue, estos tres países muestran importantes similitudes con el caso mexicano –que se analiza a profundidad en el capítulo III-. Pero también es evidente que las diferencias pueden ser amplias, especialmente a la hora de comparar los instrumentos de intervención pública y la diversidad de programas que se aplican en aquellas latitudes y que, en más de un sentido, podrían servir de referencia para que en México la política alcance un mayor grado de efectividad.

2.2 BRASIL

De acuerdo con la Constitución de 1988, Brasil es una república federativa presidencialista. Tiene su inspiración, en cuanto a forma de Estado, en el modelo estadounidense, y en cuanto a su sistema legal, sigue la tradición romano-germánica.

La política de Brasil ocurre en un marco de una república democrática representativa presidencial federal, por lo cual el presidente de Brasil es tanto jefe de estado, como la cabeza del gobierno, y de un sistema multipartidista. Brasil está dividido en 26 estados y un Distrito Federal.

Brasil está dividido en dos tipos de unidades subnacionales: estados y municipalidades.

Los estados brasileños son entidades autónomas o semiautónomas, organizadas con ramas de administración completas, independencia financiera relativa y su propio juego de símbolos, similares a aquellos poseídos por la nación misma. A pesar de su autonomía relativa, todos tienen el mismo modelo de administración, que es puesto por la Constitución.

Los estados sostienen elecciones cada cuatro años y ejercen una cantidad considerable de poder. La constitución de 1988 permite que los estados mantengan sus propios impuestos, y encomienda la asignación regular de una parte de los impuestos recolectados localmente por el gobierno federal.

El papel del Ejecutivo es sostenido por el Gobernador y sus Secretarios designados; el papel Legislativo es sostenido por la Asamblea Legislativa; y el papel del Judicial, por el Tribunal de Justicia. En el Ejecutivo provincial, el jefe supremo es el gobernador de cada provincia, que tiene bajo sus órdenes a los secretarios y auxiliares directos. Corresponde al gobernador representar a la unidad federativa ante el gobierno federal y las demás provincias, coordinar las relaciones jurídicas, políticas y administrativas y defender su autonomía.

El jefe del Ejecutivo municipal es el alcalde, elegido entre ciudadanos mayores de 21 años para ejercer un mandato de cuatro años, por medio de elecciones directas y simultáneas. Los municipios gozan de autonomía de acuerdo con la Constitución Federal y las constituciones provinciales. Cada municipio está regido por una Ley Orgánica, aprobada por dos tercios de los miembros de la Cámara Municipal.

El alcalde, como jefe del Ejecutivo municipal, tiene atribuciones políticas y administrativas que se consolidan en actos de gobierno y se expresan en la planificación de las actividades, obras y servicios municipales.

Corresponde al alcalde, además, presentar, sancionar, promulgar y vetar propuestas y proyectos de ley. Anualmente, el Ejecutivo municipal elabora la propuesta presupuestaria, la cual es sometida a la Cámara de los Concejales para su aprobación.

Su administración pública está compuesta por 24 Ministerios, siendo los más importantes para el tema que nos ocupa:

- Salud,
- Educación,
- Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre,
- Cultura,
- Justicia,
- Trabajo,
- Previsión Social y
- Planificación, Presupuesto y Gestión.

Asimismo cuenta con diez Secretarías entre las que se puede mencionar la Secretaría Especial de Derechos humanos, y con veintidós Consejos, siendo importante mencionar, entre estos, al Consejo Nacional de los Derechos del Niño y Adolescentes.¹⁹

Políticas de Atención en Materia de Infancia

En Brasil, hay una gran diversidad económica, social, cultural, ambiental. Por lo tanto, todo esto ha afectado a la infancia, como sucede en todos los países según las diversidades económicas, políticas, sociales, culturales que se han vivido en el proceso histórico. Es un país marcado por las desigualdades sociales, no restringido sólo a los asuntos de su situación geográfica (5 regiones), sino también procedentes de su herencia social, con la esclavitud y la colonización. Alrededor del 46% de la población es afrodescendientes compuesto, siendo el país con la segunda mayor población negra mundo. La distribución es evidente en la desigualdad de la riqueza, pues a la hora de considerar la raza, de los 22 millones de brasileños que viven por debajo de la pobreza, el 70% son de color negro (IPEA citado Diálogos contra el racismo, 2004).²⁰

En una mirada inicial hacia los grandes desafíos del Brasil con relación a la infancia, se advierten los siguientes:²¹

- Brasil tiene 22 millones de niños de 0 a 6 años, lo que representa 12% de sus 186 millones de habitantes. El porcentaje es semejante al de los demás países de la región. Son países con

¹⁹ Administración Pública Comparada BRASIL. www.elcpapo.edu.mx/.../publica%20comparada/brasil.htm

²⁰ Revista Panorama actual de la Primera Infancia en América Latina. Brasil. Vol. 1 No. 2, 2007. Colaboración de OMEP Brasil. Red del grupo Consultivo para la Primera Infancia en América Latina.

²¹ Ídem.

población predominantemente joven. Pero la diferencia entre Brasil y los demás está en el número absoluto. La población infantil equivale, numéricamente, a la población total de algunos países.

- La universalización de los servicios que garantizan cada uno de los derechos a cada niño y niña se deben imponer a la familia, al gobierno y a la sociedad.
- El tercer elemento desafiador, para políticas dirigidas a la primera infancia en Brasil, son las desigualdades sociales y económicas que atraviesan todo el tejido social: desigualdad de renta, de educación, en el acceso a la salud, al empleo, desigualdad en las condiciones de vivienda. Se debe romper con dichas desigualdades y crear mecanismos de desarrollo social, de mejora general en la calidad de vida son cosas que están más allá de las políticas para niños. Un mundo mejor para los niños tiene que ser, concomitantemente, un mundo mejor para sus padres, para su comunidad, para su país.
- Brindarles lo mejor y dar prioridad para los niños que más necesitan de atención de las políticas públicas, es decir, para los que viven en situación de pobreza, marginación, en condición limitante de desarrollo y aprendizaje. Es un deber de justicia y equidad tratar de ofrecerles lo mejor en salud, en educación, en asistencia social, en contenidos de aprendizaje y tecnologías disponibles.
- Un punto de observación de la realidad de los niños en Brasil es el cambio, cada vez más amplio y profundo, en la estructura familiar y en las funciones de los miembros de la familia. Las alteraciones en la estructura familiar son un fenómeno universal y se viene acentuando en los últimos años. La excepción se aplica a los pueblos indígenas y africanos aún no fuertemente influenciados por la “cultura occidental”. La definición de familia de cien o cincuenta años atrás no coincide, hoy, con las diferentes formas de composición familiar, reconocidas por la ley o existentes en la realidad: familias nucleares, monoparentales, constituidas por dos personas del mismo sexo, hijos de distintos padres, etc. En Brasil, 33% de las familias tienen como jefe la mujer, que es madre y proveedora del sustento de los hijos.
- Brasil se enfrenta a una serie de fenómenos sociales, económicos, culturales que desafían la creatividad, la innovación y la decisión en la formulación de políticas y programas para la infancia. Pero dentro de esto tienen una serie de conquistas y avances en la protección de la infancia.

Ane estos desafíos, Brasil cuenta con ordenamiento jurídico reconocido internacionalmente por su concepción, normas y medidas prácticas es tomado como modelo por distintos países en la elaboración de sus leyes relativas a la infancia y juventud. La Constitución Federal, de 1988, incluyó los Derechos del Niño antes de la Convención de la ONU (1989). El Estatuto del Niño y del Adolescente, de 1990, elaborado en sustitución al Código de Menores, adoptó la doctrina de la protección integral y de prioridad absoluta a la infancia y adolescencia, orientado hacia los menores como sujetos de derechos y no como simples objetos de medidas judiciales, con sucedía anteriormente. Con esta conciencia social sensible, atenta y exigente en relación a los niños en Brasil, el niño no es más un personaje apagado, invisible, indiferente para los ojos de la sociedad, de los adultos, de los políticos, de los directivos gubernamentales.

Como Brasil es una república federada, tiene una Red articulada de políticas, programas y acciones en la que participan los 27 Estados con el Distrito Federal y los 5.560 Municipios, que son autónomos dentro de los límites establecidos por la Constitución, tienen competencias propias y específicas y deberes de colaboración entre sí, incluso en el campo de la atención al niño. Siempre que se habla de un programa

nacional, también los Estados y/o Municipios los están realizando en conjunto; esto es, la política de atención de los derechos del niño y del adolescente se realiza a través de un conjunto articulado de acciones gubernamentales y no gubernamentales, en los tres niveles de la organización política y administrativa del País: federal, estatal y municipal.

Este sistema es considerado uno de los más modernos y avanzados, pues por primera vez en Latinoamérica, una constitución de derecho positivo vinculada a la infancia – adolescencia, rompe explícitamente con la llamada doctrina de la situación irregular, remplazándola por la doctrina de “protección integral”.

Las actividades dirigidas a hacer realidad los derechos de los niños y adolescentes en el Brasil se ejecutan principalmente a través de las municipalidades. Al gobierno federal compete el establecimiento de directrices generales, la coordinación de las políticas y la cofinanciación de las actividades. En conjunto, estas actividades tienen por objeto aplicar los derechos de los niños y adolescentes establecidos tanto en la legislación nacional como en los convenios internacionales. Brasil cuenta con un *Presupuesto Niño*, que es un instrumento de control administrativo y social de los recursos destinados a programas para la infancia. Actualmente es controlado por el Instituto de Estudios Socioeconómicos – INESC, para hacer el monitoreo del Presupuesto Federal y orientar la institucionalización de instrumento semejante en los Estados y los Municipios.

A principios de 2003, la Secretaría Especial para los Derechos Humanos pasó a ser parte de la Presidencia de la República, y se le asignó la tarea de coordinar las políticas en favor de la infancia desde la óptica del gobierno federal. También en 2003, se preparó un Plan de Acción en Favor de los Niños y los Adolescentes (coordinado por la Secretaría Especial para los Derechos Humanos de la Presidencia de la República), denominado el Presidente Amigo de los Niños y de los Adolescentes, que es un esfuerzo de coordinación e integración intergubernamental, capaz de promover la sinergia necesaria entre las acciones que afectan la calidad de vida de los niños y adolescentes. El éxito de estas políticas depende, en gran parte, del apoyo y la participación de las diversas entidades de la federación y las asociaciones creativas con la sociedad civil organizada. Este Plan es adoptado como una de las dimensiones de un proceso transparente y transformación hacia la construcción de un mejor futuro.

Dicho programa reúne todas las políticas y programas sectoriales en un conjunto articulado, establece metas y define los recursos financieros oficiales. La sociedad civil, liderada por la Fundación ABRINQ, creó un sistema de monitoreo del Programa, que es la Red Amiga del Niño. La idea de un Programa Presidente Amigo del Niño tiene un efecto político y técnico, en la medida que organiza todas las acciones del gobierno federal dirigidas a los niños, asegura transparencia en la aplicación de los recursos fijados en cada objetivo y ejerce un control social sobre la ejecución presupuestaria y el cumplimiento de las metas. La coordinación de la Red Amiga del Niño trabaja articuladamente con el Consejo Nacional de los Derechos del Niño - CONANDA.

Un mundo apropiado para los niños y adolescentes, de acuerdo con el documento "Inmundo apropiado para los niños "(MPC), es aquella en la que cada niño reciba el mejor en el comienzo de su vida y tiene acceso a la educación básica de calidad. Es aquella en la que cada niño tiene una gran oportunidad para desarrollar sus capacidades individuales en un ambiente cálido. Pero para llegar a un mundo con estas características, es esencial que todos los países incluyan en sus estrategias reducir las desigualdades, especialmente las derivadas de la discriminación racial, entre niños y niñas, entre niños urbanos y rurales o entre aquéllos con y sin discapacidades.

Con el fin de lograr esto, el Programa Presidente Amigo de los Niños, Niñas y Adolescentes, fue estructurado en torno a cuatro grandes compromisos, que, a su vez, están vinculados con nueve ejes propuestos en el Pacto por la Paz del Consejo Nacional de los Derechos de Niños y Adolescentes (CONANDA), la creación de una agenda global y más amplia, propuesta del gobierno y la sociedad de Brasil.

TABLA COMPARATIVA DE LOS EJES, LOS DESAFÍOS Y ESTRATEGIAS²²

<p align="center">UN MUNDO APROPIADO PARA LOS NIÑOS ONU.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Promoción de una vida de salud ➤ El acceso a una educación de calidad ➤ Protección contra el abuso, la explotación y la violencia ➤ Lucha contra el VIH y el SIDA
<p align="center">PLAN PRESIDENTE AMIGO DE LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Promoción de una vida de salud ➤ El acceso a una educación de calidad ➤ Protección contra el abuso, la explotación y la violencia ➤ Lucha contra el VIH y el SIDA
<p align="center">PACTO DE PAZ CONSEJO NACIONAL DE LOS DERECHOS DEL NIÑO - CONANDA.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Eje de la Salud ➤ Eje de Educación ➤ Eje de Cultura, deporte y entretenimiento. ➤ Eje de Asistencia Social ➤ Eje de Protección Especial ➤ Eje de medidas Socio-educativas ➤ Consejos de Derechos del Eje, la tutela y los fondos ➤ Los mecanismos de eje de reivindicación de derechos ➤ Eje para el desarrollo de medios de comunicación.

Fuente: "Um Brasil para as Crianças. Un Brasil para los niños".

Como sugerencias generales, que deben incorporarse en todas las políticas y acciones enfocadas a mejorar las condiciones de vida de los niños y adolescentes brasileños, cumpliendo con los compromisos nacionales y a nivel internacional, se recomienda:

- Que en los próximos planes del gobierno y las políticas dirigidas para niños y adolescentes, la dimensión de la familia sea entendida e incorporada.
- Se reconoce que no hay ninguna contradicción con los procesos de las políticas de descentralización y municipalización pública, no se puede pasar por alto el papel central del gobierno federal en el esfuerzo nacional.
- Efectuar nuevas inversiones con la Unión Europea para articular y comprometer los recursos para los estados, los municipios, la sociedad civil, sector privado organizado y productivo en el país en torno a la construcción de un Brasil para los niños.

²² Um Brasil para as Crianças. Un Brasil para los niños.

- Prestar atención al hecho de que este proceso de articulación debe entenderse tanto en su dimensión vertical (la articulación de los diferentes niveles de gobierno) así como su dimensión horizontal, promover una vinculación sinérgica de los distintos los sectores y las diferentes políticas gubernamentales en diferentes niveles.
- Revisar los planes ya formulados: Nacional Educación, Plan de Erradicación del Trabajo Infantil, el Plan Nacional contra la Explotación Sexual como parte de los esfuerzos para ampliarlos grados de articulación de las políticas dirigidas para niños y adolescentes.
- Apoyo y responsabilidad de los estados y municipios para realizar las versiones locales de los planes que indican sus estrategias de ejecución y políticas de gestión de niños y adolescentes.

Invertir en la reducción de las desigualdades, debe ser considerado como objetivo estratégico de las acciones del gobierno, para entender la diversidad y las desigualdades entre los distintos estados, municipios y regiones de Brasil y contar con las acciones federales es un factor clave. Tanto el Plan Presidente Amigo de los niños y adolescentes, como el Pacto por la Paz, asumieron los compromisos y las estrategias que sirven como indicadores de las formas en que las necesidades del país tienen la intención de seguir en los próximos años.

COMPROMISOS DEL PLAN PRESIDENTE AMIGO DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES Y DEL PACTO DE PAZ, CONSEJO NACIONAL DE LOS DERECHOS DEL NIÑO – CONANDA, PARA LA PROMOCIÓN DE UNA VIDA SALUDABLE SON:

PLAN PRESIDENTE AMIGO DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Reducir la mortalidad infantil. ➤ Reducción de la mortalidad materna y el cuidado de la salud reproductiva. ➤ La seguridad alimentaria y la lucha contra la desnutrición. ➤ Atención de salud y el desarrollo de los niños y adolescentes. ➤ Un mayor acceso a servicios de saneamiento y agua potable.
PACTO DE PAZ	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Fomentar y apoyar programas de promoción de la salud básica y en el nivel familiar y comunitario, llevada a cabo por redes de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. ➤ Garantizar servicios de salud especializados para la prevención, diagnóstico y tratamiento integral a los niños y adolescentes con necesidades especiales. ➤ Garantizar la atención integral a las mujeres embarazadas en control prenatal y perinatal y pediátrico. ➤ Garantizar el acceso, la calidad y humanización en los servicios de salud. ➤ Asegurar que las políticas de salud pública, financiamiento y apoyo técnico a estados y municipios, den prioridad a los programas prevención, promoción y tratamiento de los consumidores de sustancias psicoactivas, garantizar la formación continua de los profesionales involucrados.

Fuente: “Um Brasil para as Crianças. Un Brasil para los niños”.

En el contexto de la salud en la infancia, los avances que se han observado, son significativos y resultan, sin duda, factores y medidas que se han adoptado, ejemplos de los cuales son: la expansión de los programas de salud de la mujer y los niños, especialmente los dirigidos a pre-natal, parto y posparto, la

expansión de la oferta médica al niño en el hospital, las campañas de vacunación, la lactancia materna, rehidratación oral, la participación de la comunidad en acciones de salud, la salud de la familia nacional, la reducción de la fertilidad y el rendimiento de los consejos municipales de salud.

La Salud de los niños es entendida desde una perspectiva de la salud de toda la familia, o la salud de los padres y en particular de la madre durante el embarazo, la participación de madres y padres en la prevención de la mortalidad infantil, mejorar la calidad y la cantidad de alimento consumido y la infraestructura y saneamiento de los hogares.

A través de una política coherente y de salud sexual reproductiva, la atención integral a la mujer y el apoyo familiar, podría ayudar a prevenir los abortos inseguros y la mortalidad materna derivada de ellos. Por otra parte, esta política ayuda para el espacio de tiempo entre los embarazos y reducir la mortalidad infantil, ya que la mayoría de las muertes en el país ocurre en el primer mes de vida

La reducción de la mortalidad infantil, tiene mucho que ver con las diferencias relacionadas con la raza, y de la poca capacidad de Ley de la política pública. Tomando como referencia la aprobada hacia la meta, se puede comprobar que la mortalidad niño tiene un color y se relaciona con la educación recibida. En este sentido, la red Amiga determinó que los indicadores adoptados para vigilar el cumplimiento este objetivo sería el de mortalidad infantil y la mortalidad en los niños con un mayor número de enfermedades. Todavía deseoso de comprender mejor los problema y estimar la probabilidad de lograr los objetivos de la Red Amiga, en unión con el gobierno federal también se seguirá de cerca la mortalidad correspondiente a infecciones respiratorias agudas (IRA) y enfermedades infecciosas enfermedades parasitarias (ENI) en niños menores de 5 años y el porcentaje de los niños con lactancia materna exclusiva hasta cuatro meses, a sabiendas de que es deseable seis meses meses.

El gobierno federal, el presidente del Plan Amigo Niño y del Adolescente, reconoce la reducción de la mortalidad infantil como uno de los retos que se deben superar para promover la una vida saludable en Brasil. Destaca que durante los últimos década, la tasa de mortalidad infantil (TMI) disminuyó en un 38%, con lo que el promedio nacional a 27 muertes por mil nacidos vivos. Sin embargo, si se compara con las tasas se encuentran en países económica y socialmente desarrollados, siempre por debajo de 7 por mil, la tasa de Brasil sigue siendo muy elevada.²³

Se dice que la reducción de la mortalidad infantil es "parte de una tendencia a largo plazo que está asociada con un complejo conjunto de demografía y salud, económico y social. Para 2010, que se espera que sea 19,8 por mil la meta planteada por el objetivo de Un Mundo Apropiado para los niños, lo que representa una tercera parte menos tomando como el año 2000."²⁴

Una manera eficaz de garantizar una mejor salud de los niños y sus familias son los programas de atención primaria, como el Programa de Salud (PSF) y el Agente de Programas Comunidad de la Salud (PACS), del Ministerio de Salud.

Los equipos de salud PSF prestación de servicios a las familias en las comunidades dentro de los parámetros de atención primaria. Los principios que rigen estos programas son: universalidad, integralidad y equidad de los servicios y la descentralización así como el control social de la gestión.

²³ Ídem

²⁴ Ídem

Estos programas han logrado reducir los casos de la desnutrición. Estas deficiencias nutricionales están estrechamente relacionadas con la pobreza. La respuesta del gobierno de Brasil es a través de la política de administración de suplementos de hierro y otros micronutrientes, como la Vitamina A, que implica la distribución de suplementos para niños de 6 a 18 meses y las mujeres hasta el tercer mes después del parto. Otras iniciativas son el apoyo a la lactancia materna y la expansión Red Nacional de Bancos de Leche Humana. Dentro del grupo de adolescente se encuentra la meta: Elaborar y aplicar políticas y programas nacionales de salud para los adolescentes, así como indicadores para promover su salud mental y física.

CALIDAD DE LA EDUCACIÓN PARA TODOS

Acceso a una educación gratuita y de calidad es un derecho de todos los niños. Está compuesta de la Educación Básica y de Educación Superior. La primera tiene tres etapas: educación infantil en el cuidado de día (hasta la edad de 3 años) y preescolar (4 a 6 años), escolar (niños de 7 a 14 años, que comprende Octavo grado) y de escuelas secundarias (compuesto por tres series)

El Fondo Nacional de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica es nacional, con principios, normas y procedimientos propios, pero la operación es estatal, o sea, cada Estado tendrá su monto de recursos y valores por alumno. Recauda el 80% de todos los recursos que el Estado y sus Municipios que deben aplicar en educación. Del total, en cada Estado, se reparte fundamentalmente para la educación infantil y media. El municipio debe actuar prioritariamente en la educación infantil y fundamental; el Estado, en educación fundamental y media. El gobierno federal complementa el fondo de los Estados que esté debajo de la media nacional, con objetivo de disminuir las diferencias.

La inclusión en el fondo de la educación de los niños hasta tres años, determina un avance jamás visto en la expansión y la calidad de la educación infantil en Brasil. La razón fundamental es que ahora esta etapa de la educación básica tendrá recursos financieros asegurados, de forma estable, transparente y consistente, según norma constitucional. Un ejemplo reciente es que el Congreso brasileño aprobó una ley en 2009 que aumentó el gasto para la educación y aumentó la escolaridad obligatoria de los 9 a los 14 años.

PROTECCIÓN CONTRA EL ABUSO, EXPLOTACIÓN Y VIOLENCIA

El Estatuto del Niño y del Adolescente establece en su artículo 5, que "Ningún niño o adolescente será sujeto a ninguna forma de negligencia, discriminación, explotación, violencia, crueldad y opresión, sancionado conforme a lo dispuesto por la ley, cualquier violación, por acción u omisión de sus derechos fundamentales". Sin embargo, todavía hay muchas formas de violaciones de derechos humanos cometidas contra los niños y adolescentes en Brasil. Con el fin de lograr una protección más eficaz de los derechos de los niños adolescentes, se propone un plan, de frente a los cuatro retos que figuran a continuación.

APOYO PARA NIÑOS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD SOCIAL

Para niños y adolescentes en abandono y en situación de riesgo social y personal, que viven en albergues, los principales objetivos del gobierno en Brasil son: garantizarles el derecho de familia y la comunidad, estimular el desarrollo de acciones por parte de las instituciones y los gobiernos locales, fortalecer los lazos familiares, la creación de nuevas formas no institucionales de la vivienda y fomentar la adopción legal, así como, la ejecución de las acciones, junto con el asesoramiento de derechos, que

tratan de reorganizar las instituciones como en artículo 92 del Estatuto Niño y del Adolescente (ECA). Trabajan en el campo de la prevención, para evitar que los niños y adolescentes sean abandonados en las instituciones; para evitar la escasez de la falta o el material, el gobierno federal puso en la acción, incluso en 2003, el Plan Nacional de Atención Integral Familia, por sus siglas conocido como "PAIF". La centralidad de este plan es la familia, lo que permite integrar y potenciar los efectos de las acciones para los problemas de específicos, como el trabajo infantil y la violencia sexual, por ejemplo. El PAIF es un componente clave de la atención integral a necesidades de las familias a través de la expansión de las redes locales de sociales-centros de atención y la aplicación de puntos de referencia trabajo social en los municipios.

Para los niños y adolescentes en riesgo de ser víctimas de homicidio o amenazados de muerte, debido a la participación con infracciones, o porque son testigos de delitos o actos criminales, el gobierno federal está llevando a cabo un programa innovador que tiene la intención de ofrecer un servicio legal y social a esta población.

La primera manera es reconocer que el Estatuto Niño y del Adolescente (ECA) ya ha establecido parámetros. Aunque son claros las directrices y principios que se deben adoptar en las acciones de protección de los niños y adolescentes, debe considerarse el compromiso de articular los planes elaborados para los niños y la adolescencia. Algunas de las principales referencias para las acciones de protección y de una definición de estas acciones, son:

- Mapeo de la estructura y el funcionamiento Consejos y Consejos Tutelares Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, en especial municipal, como una referencia para orientar una estrategia para fortalecer estas instancias, mediante apoyo financiero y técnico para la regulación de su funcionamiento;
- El establecimiento de objetivos cuantitativos para cada uno de los indicadores propuestos.
- La calificación del Sistema de Información Niñez y la Adolescencia, la expansión del sistema de información más allá del registro de notificaciones y transformarlo en una herramienta políticas de gestión de apoyo a los niños y la adolescencia.
- Asistencia técnica, operativa y de infraestructura, para los estados y los municipios para que puedan proporcionar información sobre la calidad y la fiabilidad requerida.
- Orientación para la aplicación de los recursos Fondo Nacional de los Derechos del Niño y Adolescentes se centre en las políticas de protección.

LA LUCHA CONTRA EL TRABAJO INFANTIL Y LA PROTECCIÓN DEL TRABAJO ADOLESCENTE.

El trabajo infantil es otro tipo de violación de los derechos humanos niños y adolescentes que es un desafío tanto para el gobierno y para la sociedad brasileña. La Constitución de 1988, establece que la edad mínima para empezar a trabajar es de 16 años. Antes de esta edad, niños y adolescentes tienen prohibido trabajar, salvo que sean aprendices, las edades comprendidas serían entre 14 y 16 años. Con respecto al trabajo infantil, Brasil ha logrado avances significativos, que han sido reconocidos, incluso a nivel internacional. En la última década porcentaje relativo de niños y adolescentes de 5 a 14 años que estaban trabajando se redujo de 12,3% en 1992 al 6,5% en 2002. Son importantes, sin embargo, los avances en reducción del trabajo infantil en el grupo de 5 a 9 años, en donde el porcentaje cayó del 3,67% a 1,71% en el período 1992 a 2002. Aunque la tendencia es a minimizar estos indicadores durante la última década, el año 2001 todavía registró una tasa de 8,52% de los niños y adolescentes de 5-15 años involucrados en trabajo infantil.

Por lo tanto, el gobierno federal tiene la intención de continuar desarrollando acciones para combatir todas las formas de trabajo infantil ilegal que se definen en el Convenio N.º 182, mediante la intensificación de acciones de cumplimiento, la promoción de campañas de sensibilización y ampliar el acceso a la escuela y las actividades complementarias aplicando, además, las siguientes estrategias:

- Ampliar y mejorar la protección y erradicación del trabajo infantil a lo largo de las familias, dirigidas a las fuentes de desarrollo e ingresos sostenibles;
- Desarrollar e implementar acciones específicas para niños y adolescentes provenientes de algunas "Peores formas de trabajo", como la explotación, tráfico sexual, comercial y la plantación de drogas y armas;
- Ajuste el programa al Convenio N.º 182, al servicio de toda la población de 5 a 17 años situación laboral y no sólo la actual de 7 a 15 años;
- Ampliar la cobertura de becas y mejorar el control de los recursos;
- Establecer metas y prioridades regionales y los temas como un parámetro para la definición de los criterios de inclusión de niños y adolescentes en la protección y erradicación del trabajo infantil
- Presupuesto para asegurar que todos los niños, sean beneficiados dentro del programa, que se vea reflejado en la jornada escolar prolongada.
- Desarrollar mecanismos para guiar las acciones del día escolar extendido, por lo que se despliegan líneas específicas locales y en combinación con la propuesta de la enseñanza escolar;
- Fomentar la aplicación de la Ley de Aprendizaje.
- Garantizar el acceso de los adolescentes que se encuentran en el programa, a acciones que den continuidad a su desarrollo personal, especialmente a otras políticas públicas como el Programa Nacional de Primer Empleo, las iniciativas de formación profesional y de apoyo al espíritu empresarial;
- Involucrar a la policía de tráfico en la presentación de informes en casos de trabajo infantil, en la calle, junto con los Consejos de Tutela y Derechos Municipales;
- Crear un sistema para identificar a los niños en situación de vulnerabilidad, especialmente en lo que se refiere al trabajo infantil, a partir de información proporcionada por la escuela (como los procesos de inscripción, que cubre el 97% los niños de Brasil) u otros mecanismos registro (en colaboración con la sociedad civil y Consejos de Tutela);
- Lanzar y ejecutar el Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de los trabajadores adolescentes.

La Fundación Abrinq creó en 1995 el Programa de compañía de amigos Niño (PECC), con la idea de que los derechos y el ejercicio de la ciudadanía de niños y adolescentes requieren una atención especial en cuestión del trabajo infantil. La Fundación Abrinq tiene la meta de alcanzar una sociedad equitativa responsable por la protección y completo desarrollo de la infancia y la juventud. La Fundación en sus 17 años ha beneficiado a casi 1 millón de niños y adolescentes, y es reconocida por toda la sociedad civil y las autoridades Brasileñas.

La estrategia no sólo alejó a los niños y adolescentes trabajadores de cadenas de riesgos (caña de azúcar, naranja, calzado y tabaco), en todo el país, sino que promovió numerosas medidas para garantizar la protección y respeto de los derechos defendiendo al niño y el adolescente. Este pacto se

articuló con la colaboración entre cientos de organizaciones y las instituciones, los representantes de los diferentes segmentos de la sociedad, entre ellos, los sindicatos, las empresas, los municipios, los gobiernos estatales y federal, las organizaciones no gubernamentales, las fiscales y el Poder Judicial, dando como resultado acciones concretas para prevenir y erradicar el trabajo infantil.

PROTEGER A LOS NIÑOS DE TODAS LAS FORMAS DE EXPLOTACIÓN SEXUAL, INCLUIDA LA PEDOFILIA, TRATA Y EL SECUESTRO.

La explotación sexual de niños y adolescentes se ha convertido en una constante preocupación de la sociedad brasileña. En el informe de la Asociación Brasileña de Protección multiprofesional de la Niñez y Adolescencia (ABRAPIA), se recopilaron datos sobre los casos de la explotación sexual reportados a través de la línea. Este estudio indicó que en el período febrero 1997 hasta enero 2003, de 4.893 casos reportados, el 69% estaban relacionadas con la prostitución de niños y el 25% de los delitos cibernéticos, sólo el 1% se refirió a la trata con fines de explotación sexual.

La Encuesta sobre el Tráfico de Mujeres, Niños y Adolescentes identificó 241 rutas de tráfico de personas en Brasil, mostró que las personas "víctimas de la trata con fines de explotación sexual son en su mayoría las mujeres y los adolescentes de color (afro-brasileña), con edades comprendidas entre 15 y 17 años, lo que corresponde 30% de todas las personas objeto de trata. "

Como estrategias para combatir la explotación sexual, el gobierno adoptó medidas para fortalecer la Red de Lucha contra la Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes. Entre ellas se encuentran: el despliegue de la red de centros especializados de atención a niños, adolescentes y familias en situaciones de violencia sexual, dar prioridad a su instalación en áreas identificadas como rutas de tráfico y las fronteras con otros países, así como otros puntos explotación sexual comercial de niños y adolescentes, la realización campañas para prevenir el abuso y la explotación sexual, el mantenimiento y expansión del servicio de recepción y transmisión quejas, y la capacitación de los agentes que participan en el Sistema Garantía de los Derechos de la Niñez y Adolescencia en la lucha contra explotación sexual infantil.

Es importante el rediseño, la recepción y transmisión de servicios de información sobre la violencia sexual para permitir una intervención pública de mejor calidad, poniendo de relieve la necesidad de un diagrama de flujo con los roles nacionales e institucionales y formas bien definidas de acciones que permitan la defensa y la responsabilidad de las personas involucradas en situaciones de la explotación sexual y reducir la dispersión de los datos existentes y la información sobre el tema.

En ocasión del Tercer Congreso Mundial contra la Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes realizado en noviembre del 2008 en Brasil, se aprobó la Declaración de Río de Janeiro y el llamado a la acción para prevenir y detener la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes. Entre las medidas planteadas para enfrentar esta forma de explotación se reafirma: "El derecho de los niños a expresar sus opiniones y a que esas opiniones tengan peso en todos los asuntos que afectan sus vidas, incluyendo todos los procesos judiciales y administrativos".

PROTEGER A LOS NIÑOS DE LOS EFECTOS DE LOS CONFLICTOS ARMADOS Y GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO Y LOS INSTRUMENTOS DE DERECHOS HUMANOS.

Este objetivo no es una propuesta de una intervención específica del gobierno federal. Sin embargo, hay un reconocimiento de la gravedad del problema de la violencia armada y la participación niños y adolescentes con grupos organizados del narcotráfico.

LA CIUDAD DE LOS DERECHOS

La ciudad de los derechos es un foro pedagógico, organizado como un parque temático itinerante, volcado en promover la educación en los derechos humanos para los niños brasileños.

El proyecto de La Ciudad de los Derechos fue creado por el Instituto Internacional para el Desarrollo de la Ciudadanía (IIDAC) como respuesta a la demanda del gobierno brasileño – Secretaría de los Derechos Humanos de la Presidencia de la República (SDH) y del Consejo Nacional de los Derechos del Niño y del Adolescente (CONANDA). El proyecto cuenta con la participación directa de jueces, promotores de la infancia y de la juventud, consejeros de derechos, consejeros tutelares, profesores, periodistas, adolescentes y niños que se movilizan en cada ciudad brasileña por donde pasa la estructura de La Ciudad de los Derechos.

La Ciudad de los Derechos se basa en la prerrogativa de que todo niño y adolescente es un sujeto de derechos, es decir, una persona en condiciones peculiares de desarrollo, que debe disfrutar de todos los derechos y de la plena ciudadanía. De esta forma, los niños y los adolescentes tienen condiciones y deben participar de las decisiones que se toman sobre sus vidas y, para ello, deben recibir todo el apoyo por parte de la familia, de la comunidad y del Estado.

Utilizando un lenguaje atractivo para mostrar el papel de las diferentes organizaciones que protegen, promueven y garantizan los derechos de los niños y de los adolescentes en su vida cotidiana, La Ciudad de los Derechos atiende a los propósitos de educación para los derechos humanos recogidos en la Constitución Federal brasileña, en el Estatuto del Niño y del Adolescente (ECA) y en las Convenciones Internacionales.

El reconocimiento de la Ciudad de los Derechos, como práctica de referencia para la promoción de los derechos de los niños y de los adolescentes, fue alcanzada junto con las Agencias del Sistema de Naciones Unidas (ONU) y con la Organización de los Estados Americanos (OEA), permitiendo que el proyecto obtuviese repercusión internacional.

Involucrando y beneficiando a más de 8.000 niños y adolescentes en cada edición, La Ciudad de los Derechos es un proyecto símbolo de la ciudadanía de los adolescentes que expande allí donde se celebra el mensaje de que “si el mundo es bueno para los niños, el mundo es bueno para todos” (slogan creado por niños y adolescentes de todo Brasil que participaron en las actividades de La Ciudad de los Derechos).

2.3 CHILE

La República de Chile es un Estado unitario democrático, de carácter presidencialista, conformado por diversas instituciones autónomas, que se insertan en un esquema constitucional que distribuye las competencias entre los órganos del Estado, en forma diferente de la tradicional doctrina de la separación de poderes. El país está regido por la Constitución Política de la República de Chile, aprobada el 11 de septiembre de 1980, que entró en vigor el 11 de marzo de 1981 y que ha sido reformada en trece oportunidades y la cual reconoce que la soberanía radica esencialmente en la nación, quien la

ejerce a través de la elección de sus representantes por medio del sufragio o tomando decisiones particulares a través del plebiscito. El territorio de Chile está dividido en regiones; para el gobierno y la administración interior del Estado, las regiones se dividen en provincias, mientras que las provincias se dividen en comunas, para los efectos de la administración local.

La administración superior de cada región radica en un gobierno regional, cuyo objeto es el desarrollo social, cultural y económico de la región y el cual goza de personalidad jurídica de derecho público y tiene patrimonio propio. El gobierno de cada región reside en el Intendente y el consejo regional; el primero, es el representante natural e inmediato del Presidente de la República en el territorio de su jurisdicción; el segundo, es un órgano de carácter normativo, resolutorio y fiscalizador, dentro del ámbito propio de competencia del gobierno regional. En cada provincia existe una gobernación, que es un órgano territorialmente desconcentrado del Intendente y que está a cargo de un gobernador, que es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. Asimismo, existe el Consejo Económico y Social Provincial, que tiene carácter consultivo.

La forma de gobierno es la República presidencial, lo que se traduce, básicamente, en que el Presidente de la República es a la vez Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. Consecuentemente, en esta autoridad se han concentrado amplias facultades, entre las que se cuentan: la iniciativa de ley exclusiva en diversas materias; la imposición de estados de excepción constitucional; la posibilidad de dictar decretos con fuerza de Ley (previa ley delegatoria de facultades por parte del Congreso); la convocación a plebiscitos; y naturalmente el nombramiento de los ministros de Estado, y un cuerpo importante de funcionarios que colaboran con él en la administración del Estado, entre otras.

La Administración Pública chilena se organiza en cuatro grupos distintos de servicios públicos, de acuerdo con el tipo de actividad que realizan:

- a. Administración Activa, satisfacen una necesidad pública pero de un modo autónomo, como el Banco Central de Chile
- b. Administración Pasiva o Fiscalizadora, formada, por un lado, por la Contraloría General de la República (persona jurídica independiente de la Administración), y los órganos que le son propios.
- c. Administración Jurisdiccional, realizan una función jurisdiccional, de resolver, fallar, sentenciar en conflictos de intereses o derechos que se produzcan dentro del área de su competencia.
- d. Administración Concedida, servicios Públicos que son realizados por personas particulares a quienes el Estado les confiere o les “concede” la posibilidad de hacerlo, porque considera, que esa es la manera más eficiente de prestar ese servicio.

La administración se encuentra conformada por dieciocho Ministerios, la Política Nacional a Favor de la Infancia está integrada por las siguientes autoridades:

- El Ministro(a) de Planificación y Cooperación, quien lo presidirá.
- El Ministro(a) de Educación
- El Ministro(a) de Salud
- El Ministro(a) de Justicia
- El Ministro(a) del Trabajo y Previsión Social

- El Ministro(a) Director(a) del Servicio Nacional de la Mujer.²⁵

Cuenta con una Secretaría Ejecutiva, a cargo del Ministro(a) de Planificación y Cooperación, instancia que es apoyada técnicamente por un Comité Técnico Intersectorial de Infancia y Adolescencia, en donde participan representantes de todas las instituciones del nivel central de la administración del Estado que ofrecen programas, servicios y beneficios a los niños, niñas y adolescentes.

Chile cuenta con la Red de Protección Social, dependiente del Ministerio de la Secretaría General del gobierno y que busca dar seguridad y oportunidades a los chilenos y chilenas a lo largo de toda su vida; incluye el trabajo coordinado de los diversos ministerios relacionados con la protección social, dentro de sus programas se encuentran: Chile Crece Contigo, Becas de Educación Escolar y Superior, Subsidio a la Contratación de Jóvenes y Garantías explícitas de Salud AUGE.

La red PROTEGE busca reducir la vulnerabilidad, crear oportunidades para los niños, niñas y sus familias, combatir la discriminación en todas sus formas, disminuir las desigualdades y mejorar la equidad social.²⁶

Políticas de Atención en Materia de Infancia

Chile, a partir de que ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño en 1990, creó la Política Nacional a favor de la Infancia y Adolescencia, que fue el resultado del trabajo de 22 instituciones públicas (Ministerios y Servicios), desarrollado en el Grupo de Trabajo Interministerial de Infancia y Adolescencia¹, impulsado por el Comité de Ministros Social.

La Política Nacional a favor de la Infancia y la Adolescencia²⁷ contiene las orientaciones éticas, valorativas y operativas, para disponer de un instrumento de planificación efectivamente intersectorial, que permita instalar en la gestión pública chilena una nueva forma de “hacer política pública”, con una perspectiva de garantizar el pleno ejercicio de los derechos fundamentales del 33.6% de la población del país, 5.110.903 niños, niñas y adolescentes.

Desde el punto de vista de su cobertura, sólo un 5,4% de la oferta catastrada es de carácter universal (dirigida a todos los niños, niñas y adolescentes chilenos) y el 94,6% restante es de carácter selectivo, es decir, dirigida a grupos de niños, niñas y adolescentes que presentan problemas específicos.

Es en este marco, que el gobierno de Chile ha considerado fundamental contar con una política especialmente dirigida a los niños, niñas y adolescentes (todos los chilenos y chilenas menores de 18 años de edad); una política que recoja y oriente la aplicación de los principios consagrados y los derechos reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, cuya misión es:

- Servir de marco orientador de todas y cada una de las iniciativas desarrolladas a favor de los niños, niñas y adolescentes, particularmente a aquellas de carácter público.
- Generar los mecanismos e instrumentos que garanticen a todos los niños, niñas y adolescentes ser respetados y ejercer plenamente sus derechos.
- Generar una institucionalidad propia para la infancia, la adolescencia y la familia, con expresión en los niveles comunal, regional y central de la administración del Estado.

²⁵Administración Pública Comparada CHILE. www.elcpapo.edu.mx/.../publica%20comparada/brasil.htm

²⁶Red de Protección Social. www.redprotege.gov.cl/

²⁷Política Nacional a Favor de la Infancia y Adolescencia 2001-2010. Gobierno de Chile, Diciembre del 2000.

Para dar cumplimiento a la Política, definieron áreas prioritarias de acción pública, a partir de las cuales se realizarían un conjunto de acciones específicas las cuales serían:

- Sensibilización, promoción y difusión de los derechos de la infancia y de la adolescencia.
- Apoyo al fortalecimiento de las familias como principales responsables del desarrollo integral de sus hijos e hijas.
- Coordinación y desarrollo de las políticas públicas con perspectiva de derechos. Dicha coordinación debe abarcar simultáneamente a los distintos sectores de la acción pública, así como a los niveles locales, regionales y centrales de la administración del Estado, en un esfuerzo de coordinación y articulación tanto horizontal (entre sectores) como vertical (entre niveles de la administración). Debe también involucrar tanto a los actores públicos como a los privados y a los propios niños, niñas y adolescentes y a sus familias y comunidades en el diseño, ejecución y evaluación de la oferta programática, como así mismo en la optimización de los recursos utilizados.
- Provisión de servicios especiales para la protección integral de los derechos de la infancia y la adolescencia, en los casos de amenaza o vulneración de ellos. Lo anterior hace referencia específica a:
 - ✓ La situación de pobreza que afecta a miles de familias chilenas y por lo tanto a sus hijos e hijas.
 - ✓ Al abandono en que se encuentran muchos niños, niñas y adolescentes.
 - ✓ A la realidad de maltrato infantil y violencia intrafamiliar, que en ocasiones incluye el abuso sexual de los niños por parte de sus propios familiares y otros adultos significativos.
 - ✓ A la exposición que muchos niños, niñas y adolescentes tienen a la vulneración de su integridad a raíz de la prostitución infantil.
 - ✓ A la necesidad que tienen muchos niños, niñas y adolescentes de trabajar para contribuir a la mantención de sus familias.
 - ✓ Al aumento significativo de la drogadicción, en todos los niveles sociales, con los efectos irrecuperables que esta situación conlleva.
 - ✓ A las muchas veces innecesaria separación de los niños, niñas y adolescentes de sus familias y de su comunidad porque ellas no están en condiciones para atender las necesidades de cuidado y desarrollo de sus hijos e hijas.
 - ✓ Al aumento de los embarazos en adolescentes.
 - ✓ Al emergente problema del tráfico sexual, especialmente de niñas y adolescentes.
 - ✓ A las múltiples situaciones de discriminación a la que se enfrentan especialmente los niños, niñas y adolescentes con discapacidad y aquéllos que pertenecen a nuestros pueblos originarios.
- Promoción y fomento de la participación infantil.

A cinco años de ejecución del Plan se constatan importantes logros en la situación de las niñas, niños y adolescentes de Chile: la reforma constitucional que garantiza 12 años de escolaridad; la creación de los

Tribunales de Familia; la ley que estableció el Plan Auge; la reforma a la Ley de Violencia Intrafamiliar y Delitos Sexuales, y la creación de las Oficinas de Protección de Derechos (OPD) a nivel local.

A nivel de Estado, pese a la ratificación de la CIDN, la situación es que aún permanecen vigentes normas del antiguo sistema tutelar. Recientemente ha finalizado la tramitación de la Ley de Responsabilidad Penal Juvenil, la que, en concordancia con el Art. 40 de la CIDN, aborda el problema de las garantías para los niños, niñas y adolescentes que han infringido la ley penal. Sin embargo, dicha Ley ha sido objeto de fundadas críticas, en el sentido de advertir que los legisladores, principalmente en el Senado, han puesto énfasis en la aplicación de largas penas privativas de libertad, más que en la prevención del delito o en la reinserción social de los adolescentes.

Por otra parte, el Proyecto de Ley de Protección de Derechos, que viene a completar el proceso de reemplazo de la Ley de Menores actualmente vigente, permanece estancado en su discusión. Este Proyecto se proponen como objetivos: incorporar al ordenamiento jurídico las principales disposiciones de la CIDN y de otros instrumentos internacionales sobre derechos humanos suscritos por Chile; concebir al niño como sujeto de derechos y no meramente como depositario de prácticas asistenciales o como objeto de la tutela estatal, y reconocer y fomentar el derecho preferente del niño o niña vivir en familia, a ejercer sus derechos dentro de ella y a que el Estado lo apoye subsidiariamente.

Se establece el derecho de petición de los niños frente a los órganos de la administración del Estado y de las municipalidades. Se consagra además una acción especial de protección de derechos de carácter cautelar y se contempla, finalmente, una serie de medidas judiciales de protección.

La discusión y sanción de la Ley de Protección de Derechos de la Infancia, es por tanto uno de los principales temas pendientes en el ámbito legislativo, hasta la fecha.

Chile cuenta con Oficinas de Protección de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (OPD) constituye una línea de trabajo relativamente reciente. Teniendo una cobertura en 174 comunas. Trabajan en espacios que incluyen sectores tanto urbanos como rurales y que hay trece experiencias asociativas que cubren dos o más comunas.

El financiamiento para la gran mayoría de las OPD proviene solamente de dos fuentes: del Ministerio de Justicia por tus Derechos, (SENAME) y del o los municipios de su competencia.

Tiene dentro de sus principales objetivos:

- Brindar protección integral a los niños, niñas y adolescentes que se encuentren en una situación de exclusión social o vulneración de sus derechos.
- Que las niñas, niños y adolescentes sean capaces de reconocerse a sí mismos como personas que tienen derechos y deberes que deben ser respetados, tanto por sus padres, como por una comunidad completamente informada del tema.
- Realizar modificaciones en la visión que tienen los adultos con respecto a los niños, niñas y adolescentes. Es decir, producir cambios conductuales en los padres o adulto responsable para que vean a los niños, niñas como sujetos de derechos.

SEAN PERSONAS SALUDABLES

Chile tiene una red de atención de salud universal, amplia, diversificada y fuertemente extendida territorialmente.

La política de salud cuenta con programas y protocolos de atención para una gran variedad de situaciones. Esto, junto con el alta conciencia sanitaria de los ciudadanos, que permite exhibir buenos indicadores de salud de la población y de los niños y niñas.

El Régimen de Garantías en Salud (AUGE) y su implementación progresiva en el tiempo constituyen un paso decidido en la protección social basada en derechos exigibles por los ciudadanos.

Chile presenta importantes logros en salud materna e infantil. En la actualidad, los principales inconvenientes de salud en niñas, niños y adolescentes se vinculan al sobrepeso, sedentarismo y consumo de alcohol y tabaco. También, un importante déficit, visualizado por los adolescentes, es el de educación sexual.

Malnutrición. La población infantil con sobrepeso subió ligeramente de 15.7% a 16%, y la población infantil obesa pasó de 5.8% a 7.4%, posicionándose así los malos hábitos alimentarios como el más relevante problema de nutrición en Chile.

Consumo de alcohol y tabaco. Según un Quinto estudio Nacional de Drogas realizado por el Servicio Nacional de Menores en población escolar, realizado en noviembre del 2003, en alumnos de 8º básico a 4º medio, alrededor de 4 de cada 10 escolares consumían tabaco y alcohol.

Tomando en cuenta el escaso progreso en la disminución del consumo de drogas experimentado por los alumnos del nivel básico, demostrado en la encuesta de escolares, y el hecho de que el consumo se duplica en el paso a la enseñanza media, es de suma importancia intervenir preventivamente en la población de menor edad.

Existe una oferta específica para el tratamiento y rehabilitación de niños, niñas y adolescentes con consumo problemático de drogas en situación de vulnerabilidad social. Se trata de un programa específico que forma parte del programa de tratamiento para población infantil y adolescente en general, que prioriza una de las poblaciones más estigmatizadas y postergadas: la infancia y adolescencia en situación de calle.

Educación sexual. La carencia de una educación sexual adecuada no sólo es un problema objetivo, sino una demanda insatisfecha de los adolescentes. En una encuesta reciente realizada, el 74% de los adolescentes de entre 15 y 19 años, declaró no utilizar preservativo al mantener relaciones sexuales. Al mismo tiempo, en un estudio realizado por la comisión encargada de elaborar recomendaciones para una política de educación sexual y que entrevistó a una muestra nacional de jóvenes, los tres temas sobre los cuales ellos se declararon estar más interesados en aprender fueron: VIH/SIDA (84.4%), situaciones de riesgo y sexualidad (84%) y embarazo adolescente (83%)

Otro aspecto preocupante es el aumento del embarazo y la paternidad en adolescentes. En el año 2004, el 21.7% de los embarazos bajo control de salud correspondían a mujeres menores de 20 años de edad. Los embarazos en adolescentes constituyen situaciones de riesgo tanto para las madres como para los niños y niñas. Se requieren programas especiales de prevención del embarazo adolescente y de apoyo a la paternidad adolescente

Por tanto, la promoción de estilos de vida saludable debería constituirse en una prioridad pública, así como el abordaje decidido y definitivo del tema de la sexualidad humana en las escuelas.

LA EDUCACIÓN DE NUESTROS NIÑOS Y NIÑAS

El desarrollo en la primera infancia es sin duda un gran promotor de sociedades más productivas y equitativas. El Estado chileno así lo reconoce e incorpora como prioridad en su agenda con impresionantes resultados, especialmente en cobertura de educación y cuidado. Aunque todavía quedan niños, principalmente de zonas aisladas y vulnerables, sin real acceso a cuidados de calidad y en la perspectiva internacional persisten brechas entre lo avanzado y la posición que quisiéramos alcanzar.

Es conocida la medición que realiza el Ministerio de Educación sobre la calidad de la educación (SIMCE) y también los resultados que muestran una importante brecha entre las escuelas municipales, particulares subvencionadas y particulares.

En el nivel pre-básico, el acceso a la educación pre-escolar y/o a servicios de cuidado infantil continúa siendo muy desigual: mientras entre los niños y niñas menores de 6 años del quintil más rico de la población 1 de cada 2 tiene acceso a estos servicios, en el quintil más pobre sólo 1 de cada 6 recibe este tipo de atención.

Los logros en educación, tales como el aumento de matrículas, y la consagración constitucional del derecho a la educación gratuita de 12 años escolares, el avance en la prioridad de la enseñanza preescolar, también se ven empañados por la desigualdad.

La educación y el cuidado de niños menores de 6 años es un tema prioritario en los programas de gobierno de las últimas dos décadas. La creación del Sistema de Protección Integral de la Infancia "*Chile Crece Contigo*", es la culminación de importantes esfuerzos por otorgar igualdad de oportunidades para todos desde la gestación, la entrega de mayores fondos públicos para asegurar el acceso equitativo a los niveles pre-básicos de educación.

Compromiso que ha dado frutos: el gasto público en Junta Nacional de Jardines Infantiles (Junji) aumentó de 0.2 a 0.31% del PIB entre 2005 y 2010. La educación parvularia pública pasó de cubrir el 4,3% al 11,5% de los niños entre 0 y 2 años y del 17% al 22% de aquellos entre 2 y 4 años, entre 2005 y 2009. La cobertura en pre kínder financiada por el Estado aumentó de 58% a 61% entre 2006 y 2009 y en kínder, la ya alta cobertura de 76% pasó a 78% entre 2005 y 2008. Además el número de comunas sin oferta pública disminuyó de 209 a 14 entre 2005 y 2009.²⁸

Chile Crece Contigo es el programa de acceso de niños y niñas a partir del primer control de gestación. Acompaña y hace seguimiento personalizado a la trayectoria de desarrollo de los niños y niñas que se atienden en el sistema público de salud.

En la etapa de 0 a 6 años el énfasis está puesto en el crecimiento del niño y su evolución en el contexto familiar, manifestando la importancia del desarrollo infantil temprano tanto cognitivo como psicosocial. En esta etapa los niños requieren de protección y seguridad, un ambiente físico de calidad que considere condiciones de habitabilidad y saneamiento, nutrición adecuada y la satisfacción de otras necesidades no

²⁸ Andrea Tokman R. Compromisos y resultados en la Primera Infancia: Progresos y obstáculos. Facultad de Economía y Empresa. Mayo 2010.

alimentarias, tales como cuidados de salud, interacción con un adulto, estimulación motora, sensorial, mental y lingüística, desarrollar la independencia y otras destrezas básicas para la vida.

La carencia de servicios de atención infantil y educación pre-escolar no sólo tiene un efecto en la menor estimulación en una etapa crucial del desarrollo y en la escasa preparación con que las niñas y niños entran a la educación básica; además, dificulta a muchas madres jefas de hogar dejar a sus hijos seguros mientras trabajan.

La falta de espacios de cuidado para los niños pequeños es un factor que limita la tasa de participación laboral de la mujer y tiene por consecuencia una menor generación de ingresos para las familias pobres y de ingresos medios. También, la falta de estos servicios repercute en los hermanos mayores, quienes deben asumir tempranamente labores de cuidado infantil, reduciendo su tiempo disponible para educación y entretenimiento.

En la etapa 6 a 12 años el acento está en la educación; sin embargo, se mantienen requerimientos, tales como una nutrición adecuada, protección y seguridad. También se enfatiza la necesidad de ser aceptado en la comunidad y de desarrollar la confianza y capacidad de participación, elemento central de la etapa siguiente.

En la etapa de 12 a 18 años se mantienen las necesidades esenciales de las otras fases, pero se considera primordial el aprendizaje y la preparación para la vida. Asimismo, se destaca que los adolescentes, de acuerdo a su edad, necesitan oportunidades de expresión y participación en su comunidad que, en definitiva, ayuden a preparar su entrada a la vida adulta.

En relación al acceso a la educación, el país ha realizado importantes avances. Para el año 2000 la enseñanza básica registró una cobertura casi universal (98,6%), mientras que la enseñanza media en torno al 90%. Sin embargo, la cobertura de educación preescolar alcanza al 45,5% en la población de 3 a 5 años²⁹

TRABAJO INFANTIL

En Chile, 107.676 niños, niñas y adolescentes realizan trabajo inaceptable, en ocupaciones que vulneran sus derechos esenciales, amenazan su acceso a la educación, al descanso y a la recreación, y ponen en riesgo su normal desarrollo físico, psicológico y social. SENAME tiene una cobertura especializada de aproximadamente 190 niños y niñas en un total de 4 programas para todo el país.

Esta diferencia entre niños trabajadores y cobertura de las políticas especializadas es un déficit preocupante.

El trabajo inaceptable, es definido como aquel que realizan niños y niñas menores de 11 años; niños y niñas de 12 a 14 años que no estudian, y niños y niñas de 12 a 14 años que trabajan 14 horas o más a la semana. También, se incorpora a esta categoría el trabajo que realizan adolescentes de 15 a 17 años, que laboran 21 horas o más a la semana y no asisten a la escuela. El trabajo en la calle, el trabajo nocturno y el trabajo ilegal, también entran en la categoría de trabajo inaceptable.

²⁹ Índice de Infancia una mirada comunal y regional. gobierno de Chile, Ministerio de Planeación y Coordinación. UNICEF. 2002.

El trabajo aceptable es el que se realiza cumpliendo la ley, por parte de adolescentes de 15 años y más. También se incluye en esta categoría el trabajo liviano, o de pocas horas, que pueden realizar, de manera protegida, los niños y niñas entre 12 y 14 años.

Sin embargo, todo trabajo infantil tiene un costo muy elevado, tanto para los propios niños y niñas, que en muchos casos alcanzan la edad adulta disminuidos físicamente, inestables emocionalmente y amagados en su desarrollo intelectual, como para la sociedad, a la que se priva de una gran cantidad de recursos humanos capacitados necesarios para desarrollarse.

Tal es la situación de las zonas rurales de Chile, por ejemplo, donde casi la totalidad de los casos se concentra en el trabajo agropecuario, en ocupaciones como recolección, siembra, venta de productos agrícolas y cuidado de animales. Aparecen, asimismo, algunos casos de adolescentes que utilizan maquinaria pesada y operan balizas y tractores. Aquí, por ejemplo, se trata de niños que no han dejado sus estudios sino que se emplean en épocas de recolección y cosecha, lo que coincide con sus vacaciones escolares. Según el estudio sistematizado sobre Chile, “el trabajo agrícola de temporada es desarrollado por niños, en su mayoría varones, de 5 a 14 años (12.678 niños/as, correspondientes al 70,5% de los involucrados en trabajo de temporada)”

NIÑOS Y NIÑAS EN SITUACIÓN DE CALLE.

El número de niños callejeros alcanza a 11.711, en tanto que SENAME atiende a 6.592 niños y niñas al año, todos ellos presentan situaciones asociadas a la condición de calle, esto es, abandono de hogar, trabajo informal (comercio ambulante), mendicidad, vagancia y consumo de drogas. En su mayoría, se trata de una población masculina, mayor de 9 años de edad, que se ubica principalmente en las zonas con mayor desarrollo urbano del país.

Ciertamente, la población que se encuentra viviendo en la calle, bajo los puentes, en estaciones de tren o en terrenos abandonados es un grupo más reducido. SENAME estima que se trataría de alrededor de un 10% del total de niños y niñas en situación de calle. Es un grupo complejo, víctima de graves vulneraciones a sus derechos.

La existencia de niños y niñas en situación de calle es, en gran medida, el resultado de la falta de políticas públicas específicas, que aborden los problemas y exigencias que deben enfrentar las familias; de la falta de cobertura o inexistencia de redes y servicios locales en numerosas comunas del país, y de la insuficiente articulación de acciones intersectoriales en beneficio de las familias y de sus hijos e hijas.

Junto a ello el Programa Infanto-Adolescente en Marginalidad, a dos años de su implementación se ha constituido en una intervención específica para la prevención en niños, niñas y adolescentes de alta vulnerabilidad social. Se ha estado desarrollando una línea de trabajo con instituciones dedicadas al trabajo con dicha población, desde una óptica de intervención integral.

La población atendida la constituyen niños, niñas y adolescentes que viven en situación de calle, ya sea que no cuenta con familia (de la calle) o han dejado el sistema escolar y, aunque cuentan con familia, la calle ha pasado a su espacio privilegiado de socialización. Se incluye a niños y adolescentes en trabajos precarios, o en comercio sexual. Se observa una alta coincidencia con la población atendida por el SENAME, y una clara correspondencia con vivencias de pobreza y extrema pobreza. La población focalizada es aquella desertora (o pre-desertora), en su mayor porcentaje corresponde a pre-adolescentes y adolescentes (entre 10 y 19 años).

UNA EFECTIVA RESPUESTA AL MALTRATO INFANTIL Y EL ABUSO SEXUAL HA REQUERIDO DE UN ACCIONAR INTEGRADO E INTERSECTORIAL.

Una serie de acciones programáticas en los más diversos sectores del Estado se han venido desarrollando durante los últimos años para prevenir y enfrentar el maltrato infantil, las cuales son coordinadas por el Comité Intersectorial Nacional de Prevención del Maltrato Infantil, coordinado por el Ministerio de Justicia, cuya misión es diseñar políticas, formular recomendaciones y coordinar acciones entre los diversos sectores del ámbito público que intervienen en la materia.

Desde la Fundación de la Familia, cuyo énfasis está puesto especialmente en la prevención del maltrato y el abuso sexual infantil, se ha continuado desarrollando, el Taller “Me conozco, me protejo”, intervención preventiva de carácter nacional que se ejecuta en el sistema escolar, dirigido a niñas y niños de kínder a 5to año básico, sus padres y madres y los profesores de las escuelas en que se imparte.

También destinado a la primera infancia, se ha iniciado en el segundo semestre del año 2003 un proyecto para prevención, primera atención y derivación de casos de maltrato y abuso sexual infantil en los jardines infantiles. Como consecuencia de las acciones referidas a la promoción y defensa de este derecho se ha fortalecido una institucionalidad de redes que permite una derivación más pertinente de los casos de abuso y maltrato detectado en la Fundación, el proyecto ha sido desarrollado por Fundación Integra en convenio con SENAME.

Según estudios realizados, en el año 2003, existían 3.719 niños, niñas y adolescentes involucrados en explotación sexual comercial y la cobertura de SENAME alcanzaba a 218 casos.

Con el objeto de mejorar aspectos legales en materias referidas a la pornografía infantil y utilización de niños para la prostitución, se promulgó en enero del año 2004 la Ley Nº 19.927 que modificó el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y el Código Procesal Penal en materia de estos delitos.

Estadísticas de Carabineros y de la Policía de Investigaciones de Chile, muestran que el Abuso Sexual de niñas, niños y adolescentes, se denuncian aproximadamente 4.500 delitos sexuales al año. Los estudios de victimización señalan que por cada delito sexual que se denuncia, existen alrededor de 7 casos que se mantienen en silencio.

De un universo de 225 causas por abuso sexual y violación de niñas y niños interpuestos ante Tribunales, en la Región Metropolitana, se constata que:

- El 97% de las agresiones sexuales son cometidas por hombres.
- Un 95% los agresores sexuales son conocidos por el niño o la niña.
- El 37.5% de los agresores son familiares directos de las niñas y niños (padre, tíos, abuelos, primos)
- Las víctimas de delitos sexuales son principalmente niñas (82.9%)
- En el 27.9% de los casos la agresión se produjo en el domicilio de la víctima; en el 23.5% de los casos la agresión se produjo en el domicilio del agresor, y en el 8.3% en el domicilio de ambos.

Cabe destacar que en el año 2003, entre otras medidas, el Comité Nacional de Prevención de Maltrato Infantil, realizó la Quinta Campaña “Para prevenir el abuso sexual infantil... Tu presencia importa...

Escucha, mira y toma en serio a los niños y niñas”, cuyos objetivos específicos fueron: instalar el tema del abuso sexual infantil en la discusión y el diálogo nacional, desde una perspectiva educativa y de prevención; sensibilizar a la comunidad nacional, especialmente a las organizaciones sociales, instituciones y familias, en el tema del abuso sexual infantil como un problema de abuso de poder y transgresión de los derechos humanos de los niños y niñas; fomentar la responsabilidad social y el compromiso de los adultos de la comunidad frente a las situaciones de abuso sexual infantil, y la importancia de reaccionar positivamente, escuchar y creer a los niños y niñas en estas situaciones, e incentivar la denuncia responsable. Habría que observar la evaluación de las medidas adoptadas por el Comité, puesto que esta grave situación, que viven miles de niños y niñas y que los daña irremediablemente en su desarrollo, aún no alcanza el nivel de visibilidad que la convierta en un problema público.

Las políticas que se implementan en la actualidad están centradas fundamentalmente en la atención de las víctimas -aún con escasa cobertura jurídica y reparadora- en la reforma de leyes que penalizan el delito, y en el apoyo de programas que “enseñan” a los niños y niñas a “cuidarse” de potenciales agresores. El problema de fondo, de la sexualidad masculina y las relaciones de poder, no es abordado efectivamente a nivel gubernamental y, escasamente, a nivel de organizaciones no gubernamentales. Asimismo, su tratamiento en los medios de comunicación sigue siendo como ocurrencia de casos excepcionales

Por otra parte, se extiende la aplicación de la Ley Penal chilena en el extranjero para ciertos delitos que pusieren en peligro o lesionaren la libertad o indemnidad sexual de chilenos menores de 18 años o fueren cometidos por chilenos o por una persona que tuviera residencia habitual en Chile.

Familias de Acogida

El *Programa de Familias de Acogida* es una modalidad del sistema de protección residencial, que consiste en integrar a un grupo familiar alternativo a aquellos niños, niñas y adolescentes, que producto de una vulneración de derechos y debido a una decisión judicial, deben ser separados de su grupo familiar de origen, mientras se realizan las acciones para restablecer su derecho a vivir con éste. Se trabaja principalmente con familiares de los niños, niñas y adolescentes, que tenga la capacidad para, con apoyo especializado, hacerse cargo del niño durante el tiempo que deberá estar separado de su familia de origen.

De esta forma, se seguirá respetando el derecho del niño a vivir en familia, estando protegido en un ambiente conocido y con personas con las cuales tiene o establecerá lazos afectivos duraderos. Cuando no exista la posibilidad de una familia de acogida perteneciente a la red familiar del niño o niña, y también para algunas situaciones particulares que serán tratadas posteriormente, las familias de acogida serán conformadas por un grupo familiar no vinculado filialmente al niño o niña.

En el país existen 60 (diciembre 2004) programas pertenecientes a entidades privadas subvencionadas por el Servicio Nacional de Menores, Servicio dependiente del Ministerio de Justicia, que trabajan con esta modalidad, atendiendo a un total de 4580 niños(as) y jóvenes, las principales causales de ingreso que presentan los niños(as) atendidos en este programa están asociados; a víctimas de violencia o malos tratos con un 30,8% y con un 24,8% aquellos que presentan dificultad en rol parental, respecto de las edades, el 73 % es menor de 13 años, en relación al sexo no existen grandes diferencias entre niñas y varones, el 50.7% son niñas.

Su objetivo general es; otorgar una atención residencial de calidad, en una familia de acogida, que permita ejercer sus derechos a niños, niñas y adolescentes que han sufrido una vulneración de sus derechos y que mediante una medida de protección han debido ser separados de su grupo familiar de origen, apoyando especialmente a la familia de origen para restablecer las condiciones que permitan al niño, niña o adolescente volver en el más breve plazo a vivir en su familia. En estos programas son atendidos en familias de acogida (red familiar), preferentemente, niños de 2 a 17 años, 11 meses y 29 días. Respecto de los niños de 0 a 1 años 11 meses 29 días, se deberá evaluar caso a caso, teniendo como preocupación no separar a hermanos/as. Para familias de acogida fuera de la red familiar se atenderán, preferentemente, niños y niñas de edad preescolar, escolar y adolescentes (2 a 17 años, 11 meses 29 días), salvo excepciones.

2.4 COLOMBIA

Colombia se define como un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista.

La Constitución establece que son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. Señala que la ley puede darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.

En cada departamento existe una corporación administrativa de elección popular denominada Asamblea Departamental. El gobernador es el jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; igualmente es el agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la nación acuerde con el departamento.

El municipio es la entidad fundamental de la división política administrativa del Estado. En cada uno se encuentra el concejo municipal, que es una corporación administrativa de elección popular. El alcalde es el jefe de la administración local y representante legal del municipio.

La administración en Colombia está constituida por Poder Ejecutivo Nacional integrado por la Presidencia de la República que a su vez tiene nueve secretarías, Vicepresidencia de la República y catorce Consejerías Presidenciales. Cuenta con seis Departamentos Administrativos, trece ministerios donde se encuentra el Ministerio de Protección Social, del cual depende la Protección a la Infancia. Asimismo hay un Poder Legislativo y Judicial.

Por otra parte, en Colombia se han creado algunos organismos reguladores encargados del seguimiento, fiscalización y control de los contratos de concesión de servicios públicos a empresas privadas. Las competencias primordiales atribuidas a estos organismos de regulación son el efectivo control del cumplimiento de las obligaciones asumidas por los prestadores privados de servicios públicos, ante el Estado y la comunidad; la protección de los derechos de los usuarios; así como evitar las prácticas monopólicas en los mercados específicos. Dentro de estas se encuentra la Superintendencia Nacional de Salud: que es un organismo de carácter técnico con personalidad jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Se encuentra adscrito al Ministerio de la Protección Social y es la

dependencia encargada de la inspección, vigilancia y control del sistema general de seguridad social en salud.³⁰

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o ICBF, es una entidad vinculada al Ministerio de protección social de Colombia. La entidad fue establecida en 1968 en respuesta a problemáticas que afectan a la sociedad colombiana, como lo son la falta de nutrición, la división e inestabilidad del núcleo familiar, la pérdida de valores y la niñez desvalida. El ICBF cuenta con 200 centros zonales, los cuales son puntos de servicio para atender a la población de todos los municipios de Colombia.³¹

CONCLUSIÓN PARCIAL

Como ha sido discutido en este capítulo, las principales diferencias que median entre las políticas de infancia de México, por una parte, y de Brasil, Chile y Colombia, por la otra, se refieren al amplio desarrollo de instrumentos de intervención que comprenden políticas y programas pero, sobre todo, de servicios y mecanismos directos de protección y acogida, a las niñas, niños y adolescentes.

Si bien el caso mexicano ofrece un desarrollo normativo de mayor alcance y solidez, especialmente por el hecho de ser piezas de legislación con un carácter nacional y en un contexto de federalismo, no puede soslayarse que nuestro sistema de protección a la infancia carece de los niveles de operación y presencia que se antojan como necesarios o fundamentales. En lo que resta de esta tesis se analizarán justamente los componentes reales y potenciales de lo que tendría que ser la nueva política mexicana de protección de la infancia.

³⁰ Administración Pública Comparada COLOMBIA. www.elcpapo.edu.mx/.../publica%20comparada/brasil.htm

³¹ Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. www.icbf.gov.co/

III. POLÍTICA PÚBLICA Y PROTECCIÓN A LA INFANCIA: EL CASO MEXICANO

3.1 ANTECEDENTES

Dentro del marco histórico de la asistencia social en México, se efectúa una breve revisión para exponer de manera sintetizada las etapas principales que han dejado huella en la vida económica, social y política del país. En estos hechos, es posible apreciar de qué manera se han ido transformando las actividades de apoyo a los más necesitados, cuál ha sido el pensamiento predominante que ha determinado las acciones desarrolladas, cómo se define la población objetivo y la manera en que han participado los diferentes actores responsables de la caridad, beneficencia o asistencia social, según sea la época.

La ayuda a los desprotegidos y necesitados se ha ajustado a las diferentes etapas históricas, así como a los distintos sistemas socio-políticos y orientaciones ideológicas de la sociedad; de ahí la creación de instituciones y organismos, públicos y privados cuyos objetivos de atención, pueden ir desde los curativos, sociales o educativos, hasta los que han buscado el desarrollo de capacidades y habilidades para la vida. Recuperar el conocimiento sobre las manifestaciones de ese sentimiento de ayuda, nos obliga a profundizar en el estudio de la pobreza y marginación a lo largo de la historia de México, las cuales han sido a la vez problemáticas constantes y condiciones de vulnerabilidad social.

Muy a menudo, la noción de asistencia ha sido utilizada como sinónimo de “caridad cristiana” tal y como es vista y entendida hoy en día: como ayuda directa a necesidades inmediatas de los pobres; y desde esa noción históricamente existe un registro de los lugares y fechas en los que se realizaron obras de asistencia, sobre los establecimientos fundados y sobre los destinatarios de la mismas. Desde esta perspectiva inicial, el enfoque a la atención del niño y de la madre, la atención alimentaría y nutricional tuvo prioridad, expresándose en acciones de apoyo alimentario para niños pequeños, para indigentes y discapacitados.

Esta nueva interpretación se deriva de una serie de procesos, hechos y acontecimientos acumulados como experiencia institucional a lo largo de los años. Es también resultado de un contexto social diferente en el que las problemáticas vividas por la población, son acompañadas por una actitud de conciencia sobre los derechos y obligaciones que tenemos como ciudadanos mexicanos. A continuación se hace un recorrido desde la época prehispánica hasta la Constitución de 1917, pasando por la Colonia y el México independiente. Se describe cómo ha transitado la ayuda a los desprotegidos desde la caridad con una concepción religiosa a una beneficencia pública bajo la responsabilidad del Estado y su carácter definitivamente laico.

En la época prehispánica, dentro de la cultura mesoamericana la asistencia social formaba parte de un sistema social global, en donde la producción estaba orientada a preservar la vida de la comunidad, de tal modo que era una función intrínseca a la misma que tendía a "satisfacer las necesidades colectivas... con acuerdo o correspondencia a la cantidad y calidad de los servicios necesarios para el pueblo."³² “El estado tenía la obligación... de velar por todos los integrantes de su comunidad, no permitiendo las carencias individuales, exigiendo a cada uno de sus miembros realizar una función o actividad en

³² Leyva, Lucio. "Economía de autosuficiencia en Anáhuac", en: *"Ometéotl. Tonacatecuhtli-Tonacacihuatl. Señor y Señora de nuestro sustento"*, UAM-Azcapotzalco. México, octubre de 1991, pp. 38-43.

provecho de la colectividad."³³ La caridad programada por la Iglesia en la Colonia, es una curiosa mezcla de religiosidad y mercantilismo, los españoles solo concebían los servicios sociales a través de la caridad.

En los tres primeros siglos de la colonia en la Nueva España, los servicios sociales de salud, de educación y otros aspectos relacionados con éstos, combinaron las tradiciones comunitarias indígenas con costumbres heredadas del régimen católico español, que permeaba de la imaginación caritativa cristiana, los establecimientos de asistencia y educación. La asistencia social de la iglesia a los pobres estuvo signada por la lógica de la autoridad tradicional, donde las iniciativas de protección provinieron de reminiscencias de un sistema de fidelidades que era también portador de un conjunto de vínculos y solidaridades comunitarias de origen castellano, conformando una economía de dádivas y de protección a cambio de lealtad y servicios.³⁴

Durante el período de la Colonia se mezclaron vínculos sociales procedentes de la cultura indígena con otros que llegaron de la misma cultura española. Frente al desquiciamiento de la vida social novohispana, la caridad fue desarrollándose como una función pública, especializada e institucionalizada, que tendía a separarse de las comunidades de sus mecanismos y políticas para enfrentar las necesidades de todos sus miembros, que tendía también a aislarse de las causas sociales que la hacían necesaria, así como a aislar a aquellos sujetos que eran objeto de la misma.

Fue entonces cuando nace la cooperación social voluntaria, la solidaridad, la defensa de las costumbres, tradiciones y valores fueron los elementos fundamentales que dotaron de capacidad de cohesión de la cual dependía no solo la suerte de la de la persona sino de la comunidad entera. En la Colonia, ante la ausencia de un Estado tutelar, la ayuda hacia los indígenas enfermos, viudas, huérfanos, necesitados y desprotegidos de la Nueva España se realizó bajo la fórmula de la caridad cristiana, brindada por particulares y religiosos. Predominaba la opción preferencial por los pobres: ayuda al prójimo, actos de bondad, solidaridad grupal y principios mutualistas.

Durante el siglo XVI, y sobre todo el siglo XVII, se dio un aumento alarmante de niños y niñas huérfanos y desamparados, los cuales vagaban por las calles de la ciudad de México. Esta situación motivó a la fundación de diferentes instituciones de beneficencia como el Colegio de San Juan de Letrán, que funcionó como orfanatorio y escuela para muchachos desde el año de 1547. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, el problema de la vagancia y marginación de los niños no pudo ser solucionado.

Más tarde, en la etapa del México Independiente fueron instituciones civiles y religiosas quienes asumieron la responsabilidad de procurar la beneficencia social y las acciones filantrópicas, aunque de manera desarticulada. La beneficencia se destinó básicamente a la atención a la salud y menor grado a la educación y alimentación de la población pobre y marginada. Las instituciones y acciones de beneficencia y atención a los pobres, estuvieron en su mayoría, en manos de la iglesia católica y de algunos particulares que otorgaban su ayuda a los más necesitados. En 1843 se permitió el establecimiento de las Hermanas de la Caridad del Instituto San Vicente de Paul, con el fin de darles la administración de los hospitales, hospicios y las casas de beneficencia.

Durante la época del segundo imperio, Maximiliano creó el Consejo Central de Beneficencia y una Junta Protectora de las Clases Menesterosas para prestar servicios asistenciales y la emperatriz Carlota impulsó la fundación del Hospital de San Carlos dedicado a prestar atención médica a la

³³ Camarena Bolaños, "Memorias del Primer Simposio sobre la Asistencia Social Privada", Junta de Asistencia Privada, México, 1986, p. 28.

³⁴ Revista Vinculando. de la Asistencia. Rafael Reygadas Robles Gil. 16 Mar 2006

maternidad.³⁵ Además de las funciones asistenciales como la atención a la salud, el socorro y la limosna, algunas de estas instituciones incorporaron la atención a la educación, la previsión sanitaria y otras actividades.

En México inicialmente la caridad estuvo a cargo de la Iglesia Católica quien, como parte de su papel evangelizador, promovía el cuidado de las personas a su cargo y atendía problemas como la educación, alimentación y la atención a los huérfanos entre otras cosas. Después de las Leyes de Reforma el gobierno liberal tomó en sus manos parte de las instituciones de beneficencia y creó la Dirección de Fondos para la Asistencia Pública; sin embargo, su función era limitada. El tránsito de la caridad a la filantropía estuvo a cargo de la iglesia y de los grupos de particulares. El papel del Estado era débil debido a las penurias de la hacienda pública. Sin embargo, con la Reforma, la beneficencia pública pasa a ser responsabilidad del Estado. Por vez primera se institucionalizan las actividades y proyectos de ayuda a los pobres e indigentes, surgiendo el concepto de beneficencia en y por el Estado.

Se brinda atención a la salud, en menor grado que a la educación y la alimentación. Prevalciendo en la orientación de las labores, desde las instituciones de gobierno marcadas por las ideas filantrópicas y caritativas. El término de beneficencia no sólo abarca atención de la salud o el socorro y la limosna a pobres e indigentes, sino también a la educación, la previsión sanitaria y otras actividades. Se consideraba como objetivo a la población económicamente débil, incapaz de satisfacer sus necesidades primordiales.

En esta etapa los hospitales en general vivieron años de crisis y pasaron a depender enteramente del poder civil. Las autoridades trataron de disminuir la gravedad de la situación –aunque sin mucho éxito– con la creación de la Dirección General de Fondos de la Beneficencia Pública en 1861 que dependía del Ministerio de Gobernación, con el objetivo de crear un ente que se encargara de realizar, promover y sostener todas las obras de caridad, aunque apenas un año después de creada fue suprimida por el mismo Juárez, quedando la obra de beneficencia en manos del ayuntamiento.

De las primeras acciones del régimen porfirista, se puede señalar que en 1877 se llevó a cabo el traspaso de los establecimientos que pertenecían a la Junta Directiva de Beneficencia para ser administrado por la Dirección de Beneficencia Pública. Cuatro años después, en 1881, fue creada la Dirección General de Fondos de Beneficencia Pública integrada a la Secretaría de Gobernación. Ésta asignaba a los Estados la responsabilidad de la ejecución de la beneficencia, en sus respectivos ámbitos territoriales. El 7 de noviembre de 1899 se decretó la Ley de Beneficencia Privada para el Distrito Federal y Territorios Federales, que originó la constitución de la Junta de la Beneficencia Privada. Esta actividad debía ser practicada sólo por particulares, pero el Estado podría vigilar su curso.

De esta manera durante el Porfiriato, al aligerarse las tensiones entre la esfera pública y la religiosa, se realizó una sutil ampliación del ámbito privado de la beneficencia y su centro de acción se desplazó hacia la aristocracia y las élites políticas. Los eventos de caridad fueron, entonces, encabezados por las esposas de los secretarios de Estado y la esposa del Presidente de la República. Un caso especial es el del humanista Ezequiel A. Chávez, quien logró conjuntar tanto el ejercicio de la beneficencia pública como el de la privada, para llevar a cabo su propuesta de remediar la miseria y el desamparo de los niños a través de la educación. Como diputado federal propuso se destinara una partida de la Secretaría de Hacienda. Al mismo tiempo, obtuvo contribuciones de filántropos acaudalados que se destinaron para la implementación de dicho programa.

³⁵ Óp. Cit. Mario Luis Fuentes.

En el periodo de 1907 a 1911, en el Distrito Federal se repartieron de forma gratuita, los primeros desayunos escolares y vestimenta para los niños más pobres de cinco escuelas primarias oficiales. Tras la promulgación de la Constitución de 1917, durante el periodo de Álvaro Obregón (1920 – 1924) surge la Sociedad Protectora del Niño; llevándose a cabo en 1921 el Primer Congreso Nacional del Niño, en el que se observó la necesidad de crear centros de higiene y atención. En ese mismo periodo la Secretaría de Educación Pública dio inicio al reparto de desayunos escolares. Los cuales fueron objeto de atención los niños pobres y menesterosos. Se aumentó el gasto social y, con ello, el presupuesto destinado a salud, creándose el “Centro de Higiene Eduardo Liceaga”, y el “Centro de Higiene Manuel Domínguez”.

Durante del periodo de Plutarco Elías Calles (1924 – 1928) se realizaron escasas obras de asistencia social. Se fundó un Dormitorio para Niños, cuya función consistió en brindar atención y varios servicios a niños sin hogar o abandonados en la vía pública, así mismo se conforma la primera Red de Comedores Infantiles de México. Se elaboró el Reglamento de la Dirección de Higiene Escolar en el Distrito Federal, donde se hablaba por primera vez de la educación especial para personas con capacidades diferentes.

Posteriormente durante el gobierno de Emilio Portes Gil (1928 – 1930), la Lotería Nacional contribuía en 1929 con el gasto total para el mantenimiento de la *Casa Cuna, el Hospital de Niños y Niñas, la Escuela Industrial para Jóvenes, la Escuela Nacional de Ciegos, la Escuela Nacional de Sordomudos, el Hospital General, el Hospital Juárez, el Hospital Nacional Homeopático y los Dormitorios Públicos para Adultos y para Niños*. Se puede señalar las bases en materia de la asistencia social en nuestro país, desde su historia contemporánea, inició su formación institucional en 1929 con la creación de la Asociación Nacional de Protección a la Infancia, A. C., organismo no gubernamental pero estrechamente vinculado a la personalidad de la esposa del Presidente de la República, que realizó funciones de asistencia a la niñez, mediante el trabajo de un voluntariado social con criterio de caridad cristiana. Acciones en las que la atención al niño, de modo natural, implicó la asistencia a la madre. Así, desde el principio, uno de los ejes operativos de la asistencia social en México lo constituyó el binomio de la atención materno-infantil.

Destaca en esta época por su trascendencia, el Programa de “La Gota de Leche”, que en 1929 aglutinaba a un sector de mujeres mexicanas, quienes se encargaban de proporcionar alimento a niñas y niños pobres de la Ciudad de México. Dando origen a la Asociación Nacional de Protección a la Infancia, lo que permitió dar mayor orden a las acciones de asistencia pública. Fundada por la Sra. Carmen García de Portes Gil, esta Asociación sentó las bases para la organización de un proyecto nacional asistencial a favor de los niños. Su objetivo era brindar protección y atención a los niños de escasos recursos y principalmente distribuir desayunos a los menores que recurrían a la asociación o que iban a las escuelas donde se otorgaban dichos desayunos con presupuesto del gobierno y donativos de particulares.

También destaca el programa implementado por de la Dirección de Educación Inicial, a través de los diez “Hogares Infantiles”, que constituyen el antecedente formal de las guarderías infantiles; el establecimiento de las casas de salud para combatir la mortalidad infantil, con los que se pretendió convertir la beneficencia en actividad asistencial organizada y dirigida por el gobierno.

Con Pascual Ortiz Rubio (1930 – 1932) se continúa con el Programa “La Gota de Leche” y se incrementan las casas hogar para niños; se agrega un sistema dominical exclusivo para niños indígenas y se transforma la Casa de Salud del Periodista en Maternidad Pública. Los niños siguen siendo la atención principal de los programas asistenciales. Como también lo fueron en el periodo de Abelardo L. Rodríguez (1932 – 1934) adoptando modelos de puericultura, relativos al cuidado del niño, su alimentación e higiene.

Pero quizá el esfuerzo más profundo e integrador de todo este periodo de gobiernos emanados de la revolución tiene lugar durante el régimen de Lázaro Cárdenas del Río (1934 – 1940), para entonces, la beneficencia pública, desde la óptica de justicia y la igualdad social, se convierte en Asistencia Social. Es decir, el auxilio de los pobres no sólo era una buena acción, sino una obligación estatal; se trataba de una responsabilidad social. De esa manera, se crearon lo que serían las bases jurídicas y reglamentarias de la Asistencia Social en México, así como su orientación y beneficiarios.

Desde su gestión se crea la Secretaría de Asistencia Pública que reformó, conceptual y estructuralmente, el papel de la asistencia y de lo asistencial, centrándose en cinco puntos principales de debilidad social en los cuales intervendría. “Anteriormente, se consideró a la asistencia sólo en el plano del alivio de las necesidades más radicales de la población socialmente débil; sin embargo, a partir de la creación de esta secretaría, el planteamiento consistió en brindar atención preventiva, de tal forma que, disminuyera paulatinamente el número de personas menesterosas, poniendo especial atención en las madres y en los niños”

Las actividades de esta Secretaría se cohesionaron a través de tres instancias, a saber: el Departamento de Terapia Social, la Dirección General de Asistencia y la Dirección General de Asistencia Infantil. Se pusieron en marcha los programas de atención médica a madres y menores de 7 años. Como era de esperar las acciones asistenciales se dirigieron a los sectores débiles sociales y económicos.

Durante el sexenio de Manuel Ávila Camacho (1940 – 1946) la asistencia social adquirió una orientación clientelar, ya que se repartían raciones alimenticias, desayunos escolares y meriendas a indigentes. En 1942, la Comisión Nacional de Alimentación inició un proyecto para crear un Instituto Nacional encargado de la atención nutricional de los niños y madres, culminado el proyecto en 1944 con la inauguración de *Instituto Nacional de Nutriología*, además se promulgó la nueva Ley del Seguro Social, que comenzó a regir a partir de 1944 y con la que surgió el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

En 1943, mediante Decreto Presidencial se creó la Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública fusionando las actividades de la entonces Secretaría de Asistencia Pública con el Departamento de Salubridad; los grupos más desprotegidos de la sociedad como niños, mujeres, ancianos, discapacitados, fueron el principal objeto de atención en estas acciones gubernamentales. Con Miguel Alemán Valdés (1946 – 1952) se dio inicio a la “Seguridad Social”, el método moderno y universal para garantizar el bienestar de las mayorías, el cual por sus características era superior a la Asistencia Social. Se reconoció a la familia como la célula básica de la sociedad. Se creó el Instituto de Bienestar de la Infancia, la Oficina Nacional del Niño y la Asociación Pro-nutrición infantil.

Considerando a la población que quedaba fuera de la seguridad social, el gobierno asumió administrar y manejar recursos para atender a la población abierta y para quienes vivían en condiciones de pobreza y circunstancias de vulnerabilidad social. Así, la Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública retomó y reforzó el sentido de asistencia social, brindándoles atención a todas aquellas personas que no formaban parte de las estructuras y programas de la seguridad social cuya institución rectora era el IMSS y en 1947 implementó el programa de reparto de desayunos escolares.

Con Adolfo Ruiz Cortines (1952 – 1958) se habría de proporcionar sustento básico a grupos de personas pobres en algunas regiones del país, así como atender sus problemas de salud cuando se encontrarán enfermos. Para 1952, se creó la Oficina Nacional de Niños con el objetivo central de aliviar y atender de forma especializada la salubridad y la asistencia materno–infantil. Así mismo, se impulsaron los programas de guarderías, de subsidios familiares y el de educación de los padres, pues en esta época se

creía que el país podría alcanzar un desarrollo sostenido a partir del fortalecimiento de los vínculos familiares. Las campañas se dirigieron a estimular el cuidado físico del menor, un desarrollo psíquico “normal”, la detección temprana de conductas “anormales” y en síntesis promover su sano crecimiento y desarrollo integral.

A pesar de estas acciones, el problema de la indigencia infantil no desapareció; de hecho se observó que la indigencia, la soledad y el abandono tendían a generar desequilibrios y problemas sociales como: delincuencia infantil, abuso sexual a menores, maltrato físico, desnutrición y analfabetismo, generando situaciones de exclusión social, que impedían a las personas lograr condiciones de vida digna y en consecuencia, limitaban los posibles efectos de los programas de integración y desarrollo social.

En la segunda mitad del siglo XX con Adolfo López Mateos (1958 – 1962) se institucionalizó la asistencia social con presupuesto propio. Se crean instituciones y se fortalece la estructura institucional; se crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, se retomó y afianzó la Asociación de Protección a la Infancia. Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1° de febrero de 1961, se fundó el Instituto Nacional de Protección a la Infancia INPI, como organismo público, con personalidad jurídica y patrimonio propio; el cual tenía por objeto proteger a la niñez en forma integral (salud, física y mental); repartir desayunos nutritivos y balanceados pero organizados de manera institucional en todo el sistema educativo público nacional. En este marco se realiza la “Convención de Desayunos Escolares” de la República, se replican institutos y centros regionales en el país y se instalan plantas de elaboración de desayunos y rehidratación de leche. A través del Instituto Nacional Indigenista se organizaron guarderías para niños indígenas, clínicas de atención a la salud dando servicio de orientación nutricional, servicio a mujeres embarazadas en centros materno-infantil; se desarrollo el programa para la integración de menores vagabundos y se creó el Instituto de Rehabilitación para niños con secuelas de polio.

En esta época México fue admitido en la Sociedad Mundial de Protección a la Infancia y fimo el manifiesto contra el hambre, un esfuerzo destinado a cambiar la situación de los niños sin recursos, desvalidos, niños, ancianos, mujeres y familias de escasos recursos.

En el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz (1964 – 1970) El Instituto Nacional de Protección a la Infancia amplió su atención en materia de alimentación, asimismo capacita y educa a los padres para lograr la integración familiar. En 1968 se creó la Institución Mexicana de Atención a la Niñez (IMAN) con el compromiso de organizar y dirigir programas asistenciales en beneficio del menor en condiciones de abandono, además de crear y atender casas cunas de menores de cuatro años de edad, cuya situación fuese el abandono. Se construyó el Hospital de Pediatría y la Casa Cuna de Tlalpan para custodia de niños sin familia hasta de 4 años, y la Casa Hogar para niñas de 4 a 15 años. Sin embargo se disminuyó sensiblemente el presupuesto de la Asistencia Social, para las familias y menores en condiciones de riesgo.

Bajo el sexenio de Luis Echeverría Álvarez (1970 – 1976) se marcaron objetivos a la asistencia social, se pretende de la política social un instrumento de desarrollo social, pasando de acciones aisladas a una visión integral de la asistencia social, considerando que no es posible atender a un niño sin llevar a cabo acciones para a la familia cuyo pilar es la mujer, se reformaron las instituciones de asistencia social en agencias de promoción del bienestar. El INPI, por su parte, se transformó por Decreto Presidencial del 2 de enero de 1976, en Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia (IMPI) ampliando sus campos de acción dirigidos a la madre y al niño, a los desamparados e indigentes, a la rehabilitación física no

hospitalaria y a la educación especial; con un claro propósito de fomentar acciones integrales de apoyo a la infancia y a la familia, al mismo tiempo que profundizó en la profesionalización de sus programas.

Incluyó un área administrativa a la cual llamaron Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia que se dedicará a la prestación organizada, permanente y gratuita de los servicios de asistencia jurídica y de orientación social a menores, ancianos y minusválidos sin recursos, como a la investigación de la problemática jurídica que les aqueja especialmente a los menores. La asistencia social se convirtió también en responsabilidad de sus receptores, quienes debían prepararse para ayudarse a sí mismos, no ser pasivos y solo esperar del gobierno. No se trataba de paternalismo -se decía- sino de apoyo, no era caridad, sino servicio; se trabajaron diferentes programas para llevarlos principalmente a zonas rurales, como fueron:

1. Capacitación campesina para la orientación familiar y la salud.
2. Parteras empíricas.
3. Desarrollo de la Comunidad.
4. Paternidad Responsable, (por primera vez en México se dio atención a la alta tasa de crecimiento demográfico, como política pública).
5. Desayunos escolares (incrementando su alcance a zonas marginadas).
6. Red de Servicio Social y Voluntario, vinculo de intercambio y comunicación entre diversas dependencias y niveles de gobierno, así como organismos descentralizados y organizaciones privadas.
7. Atención a niños, mujeres embarazadas y lactantes.

Durante el periodo de José López Portillo (1976 – 1982), la Secretaría de Salubridad y Asistencia dio a conocer que, por mandato presidencial, se replanteaba la asistencia social, con base en una clasificación sobre las clases de marginación aglutinadas en dos tipos: 1) la del campo o rural y 2) la urbana localizada en los cinturones de miseria de las grandes urbes. Se aseguraba que con este cambio en la orientación programática dentro de la asistencia social, se pretendía terminar con los rezagos sociales y dar a los grupos marginados de la sociedad los mínimos de bienestar (alimentación, salud, vivienda y educación); sin embargo, continuaban incrementándose los niveles de desnutrición, la mortalidad infantil y la atención de la salud era escasa.

Con base en el Decreto Presidencial del 13 de enero de 1977, el Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia (IMPI) y el la Institución Mexicana de Atención a la Niñez (IMAN se fusionaron: ambos institutos se integran para crear el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), cuyo objetivo expreso es la promoción del bienestar social. El DIF incluyó en sus programas uno de Desarrollo de la Comunidad para el medio rural, que asimiló prácticamente todas las acciones básicas de los organismos de cuya fusión surge, con relieve las de rehabilitación, educación especial y atención médica integral.

Se creó el Fondo Nacional para la Asistencia Social, FONAPAS, cuyas funciones más que generar recursos para abatir la pobreza, se concretó al fomento de las actividades culturales. México ha mantenido durante las últimas décadas una posición de vanguardia en el escenario internacional. Se ha sumado al apoyo de iniciativas y acuerdos que apuntan hacia una nueva visión del mundo, orientada al respeto a los derechos humanos, al medio ambiente y a la justicia. Congruente con esta tradición, al finalizar la década de los 80, nuestro país se incorporó como protagonista al proceso global de discusión sobre los

derechos de las niñas y los niños, que sentó las bases jurídicas para hacer realidad el bienestar de la niñez.

Con Miguel de la Madrid Hurtado (1982 – 1988) se publica la Ley General de Salud en la cual se establecieron las facultades de la federación en materia de salud; adquirieron fuerza de ley los derechos de los ciudadanos, en cuanto a servicios de asistencia social se refieren. La política social se ocupó de los grupos marginados a quienes se les denominó “*vulnerables*” a quienes se pretendía dar las mínimas condiciones de bienestar social.

El Decreto Presidencial del 21 de diciembre de 1982 integró al DIF dentro del Sector Salud, respetando su condición de Organismo Público Descentralizado con Personalidad Jurídica y Patrimonio Propio, caracterizado como Sub-sector y como el organismo responsable de la asistencia social en el país. Es también este el momento histórico en el que se produce una definición institucional y, a la vez, operativa de la asistencia social. En 1981 se produjeron las iniciativas y propuestas de las leyes nacionales de Salud y de Asistencia Social; en 1983, el establecimiento del derecho constitucional a la salud (Art. 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). Con el fin de garantizar la eficiencia y la continuidad del Sistema DIF, el 31 de agosto de 1983 fueron establecidos los nueve programas de trabajo a través de los cuales presta sus servicios:

1. Programa de Integración Social y Familiar;
2. Programa de Asistencia Social a Desamparados;
3. Programa de Asistencia Educacional;
4. Programa de Rehabilitación;
5. Programa de Asistencia Social Alimentaria;
6. Programa de Promoción del Desarrollo Comunitario;
7. Programa de Asistencia Jurídica;
8. Programa de Desarrollo Cívico, Artístico y Cultural;
9. Programa de Formación y Desarrollo de Recursos Humanos e Investigación”.

En 1986 se aprueba la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, la cual aglutina al DIF, Centros de Integración Juvenil y el Instituto Nacional de la Senectud. Se inserta por primera vez la asistencia social en el Plan Nacional de Desarrollo. Se dio inicio al proceso de réplica con el establecimiento de los Sistemas Estatales y Municipales DIF, para ampliar la cobertura de atención a su población objetivo. Se pone en marcha un plan de Rehabilitación de discapacitados y educación especial, además de programas de asistencia alimentaria, médico, educativa, acciones para menores maltratados, fármaco-dependientes, invidentes, planificación familiar, asistencia jurídica y familiar.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo, era la primera vez que la asistencia social se insertaba con dimensiones nacionales, ésta se enmarcó dentro del Programa Nacional de Salud tendiendo dentro de sus objetivos y estrategias de trabajo el diseñar estrategias para mejorar las condiciones sanitarias del país y sobre todo, para extender y mejorar los servicios en las zonas marginadas y en las capas de la población más necesitadas. Los lineamientos de estrategia del Sector Salud se dividieron en cinco áreas, a saber:

- Acciones preventivas.
- Reorganización y modernización de los servicios.
- Consolidación del sistema.
- Reorganización de la asistencia social.
- Formación, capacitación e integración.

Con lo anterior, se establecieron las líneas generales de acción del DIF para atender a quienes la marginación social había colocado en situación crítica y se planteó la posibilidad de crear células básicas de acción para llegar de una manera eficaz a las zonas marginadas, diseñando el programa de los Comités de Desarrollo Comunitario que serviría como enlace y contacto directo con la población, con la ventaja de que los trabajadores de estos programas, al ser habitantes de las comunidades y colonias, tendrían mayor facilidad de acceso a las familias y personas marginadas.

Algunas de las instituciones que apoyaban al DIF eran: la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el entonces Departamento del Distrito Federal, el Instituto Nacional Indigenista (INI), el Secretario Técnico del Gabinete de Salud, la Junta de Asistencia Privada y la Administración del Patronato de la Beneficencia Pública. En 1987 se creó la Ley de Salud para el Distrito Federal, que establecía la creación de un sistema de salud local para la entidad. En relación con la asistencia social, una de las atribuciones del Sistema de Salud del Distrito Federal era contribuir en la prestación de servicios asistenciales y dar impulso al desarrollo de la familia.

Finalmente de acuerdo con Mario Luis Fuentes, este período constituyó una fase expansiva de la asistencia social, no tanto por los recursos destinados a la materia, sino por asumir la necesidad de especializar y de limitar los servicios asistenciales en el país, aunque *“el resultado de las políticas gubernamentales no alivió la pobreza ni redujo la marginación debido a la necesidad de transformar la economía, a los compromisos de deuda del país, al rezago acumulado en diferentes materias propias del desarrollo social y a las consecuencias sociales de la situación de la crisis. No obstante quedó un precedente para las cuestiones de la administración, planificación y proyección de la política social, resultando de ahí puntos específicos para las acciones de asistencia social”*³⁶

Durante la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988 – 1994), las políticas en torno a la asistencia social tuvieron como base el Plan Nacional de Desarrollo 1989–1994, como el eje de la planeación, elaboración de los programas y proyectos gubernamentales, así como de la modernización del país. Bajo la concepción de que el mundo se encontraba en un proceso de innovación tecnológica, desarrollo industrial e integración económica se trazó una visión técnico–estratégica en la toma de decisiones, la racionalidad de la gestión gubernamental y en una dinámica caracterizada por el pragmatismo y la eficacia. El PND fijó como líneas estratégicas de acción el mejorar la calidad del servicio, atenuar las desigualdades sociales, modernizar el sistema de salud y descentralizar y consolidar los servicios de salud.

En el punto 6.2.3 del PND, el acuerdo abordó el tema de Salud, Asistencia y Seguridad Social, ratificando por ley, que las tareas asistenciales del gobierno debían insertarse dentro del Sector Salud. La salud incluía no sólo la ausencia de enfermedad, sino un estado de completo bienestar físico y mental, en un contexto ecológico y social propicio para su sustento y desarrollo.

³⁶ Mario Luis Fuentes, *La asistencia social en México. Historia y perspectivas*, México, SN-DIF, 1999.

Al iniciar el sexenio las autoridades del DIF buscaron crear estrategias para concretar las políticas y los programas de atención a la población socialmente vulnerable en congruencia con los acuerdos del PND. Se emprendió una reestructuración por la cual se redujeron los programas que operaba el sistema:

1. Programa de Atención y Mejoramiento Nutricional: tuvo como finalidad brindar apoyo a los sectores de la población marginada, proporcionando apoyos directos como desayunos y despensas familiares con base en el Censo Nacional de Talla.
2. Programa de Promoción del Desarrollo Familiar y Comunitario: su objetivo principal era el elevar la calidad de vida de las familias mexicanas y de sus comunidades fomentando la participación en programas de asistencia social.
3. Programa de Protección y Asistencia a Población en Desamparo: Tuvo como finalidad brindar servicios asistenciales a través de la atención de menores en estado de abandono, desamparo, incapacitados, marginados, indigentes y personas que por su extrema ignorancia, requerían de este tipo de servicios para propiciar su integración a la sociedad, así como prestar permanentemente servicios de asistencia jurídica y normar su aplicación en instituciones de asistencia social.
4. Programa Asistencia a Minusválidos: tuvo como objetivo proporcionar servicios de rehabilitación no hospitalaria a personas minusválidas que, por circunstancias económicas o de marginación, son sujetos de los servicios de asistencia social, con el propósito de facilitar la integración a su familia y a la sociedad.

Distintas herramientas se desprendieron del Plan Nacional de Desarrollo y destacaron en apoyo a las tareas del DIF como eran: el Programa Nacional de Salud, el Programa Nacional de Solidaridad, el Programa Nacional de Alimentación y el Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública. El Programa Nacional de Alimentación resultó básico al constituirse en un eje para mejorar el nivel de vida de la población, particularmente donde los problemas nutricionales son más sentidos.

Con respecto al Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), de acuerdo con el gobierno, los Sentimientos de la Nación de Morelos lo inspiraron pues “en ellos se expresa el principio de soberanía y representación popular inherentes a la democracia; la reforma del gobierno y la importancia del régimen de derecho para consolidar institucionalmente las acciones en favor del bienestar social.”

El 24 de enero de 1991 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el decreto por el que se creó el Consejo Nacional de Vacunación. Este decreto tuvo como finalidad crear un organismo que promoviera y coordinara los servicios de las instituciones de atención a la salud del país, con incidencia en materia de control y eliminación de enfermedades transmisibles, que se evitan mediante la vacunación.

Desde 1989, la Convención es para México el principal instrumento internacional en materia de derechos de la infancia, ya que no sólo es el faro orientador de la legislación y las políticas públicas de los Estados firmantes, sino porque además significó una concepción vanguardista de los derechos de la niñez. La ratificación del gobierno de México de esta Convención sobre los Derechos del Niño por parte implicó una readecuación del marco legislativo vigente, así como la adopción de un nuevo paradigma y una nueva visión de las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos. Es decir, se modificó la noción de éstos como receptores pasivos para reconocerlos como personas, con derechos y responsabilidades, según su nivel de madurez y desarrollo.

En este marco, México fue uno de los países que promovió la Primera Cumbre Mundial en favor de la Infancia, celebrada en Nueva York, en septiembre de 1990. En ella, se logró que los dirigentes y líderes del mundo se comprometieran con una serie de metas en beneficio de la niñez para el 2000, así como a adoptar un Plan de Acción para cumplirlas. Desde 1990, México estableció las bases para la construcción de una política de Estado para la niñez y la adolescencia, con el objetivo principal de asegurar la salud, el desarrollo, la educación, la protección y el bienestar de las niñas, los niños y adolescentes, así como proteger a las mujeres en edad reproductiva.

Para coordinar el esfuerzo institucional en pro del cumplimiento de dichas metas, en enero de 1991, el gobierno mexicano creó la Comisión Nacional de Acción en favor de la Infancia y, en junio de ese mismo año, presentó el Programa Nacional de Acción (PNA): México y la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia, en el cual se expuso la situación de la niñez en nuestro país en 1990 y se establecieron los compromisos con las niñas, los niños y adolescentes para la década.

En esta época se crean programas como: Desarrollo Integral del Adolescente, Escuela para Padres, Casas de Cuidado Diario, La Salud comienza en casa, COPUSI, Salud Reproductiva, SOLIDARIDAD, PRONASOL, PROCAMPO, PROGRESA. Durante la Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994 – 2000), la crisis económica de 1994-1995 tuvo efectos negativos entre la mayoría de la población, ocasionando el aumento de la pobreza, por tal motivo el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 redefinió sus instrumentos de política social.

La asistencia social se redujo al mínimo para mantener sólo el aspecto alimentario, esto ante la imposibilidad de desaparecerlo tanto por cuestiones históricas como simbólicas, comienzan a desaparecer instituciones de asistencia social; ante la indiferencia presidencial de la asistencia social, se le abandona del plano gubernamental. Esto ocasionó grandes problemas en la dirección del quehacer a nivel nacional; en febrero de 1995 se puso en marcha el Programa de Alimentación y Nutrición Familiar PANF, el cual, al año y medio de anunciado desapareció debido a la falta de recursos; así como el Patronato Nacional de Promotores Voluntarios; fue desmantelada la planta de integración de raciones alimenticias e hidratación del DIF Nacional; se realizó una reestructuración de éste organismo generando la creación del DIF para el Distrito Federal y en el Senado de la República se presentó una iniciativa de Ley de Asistencia Social, misma que no prospero.

En 1996, sin olvidar los programas alimentarios, se colocó a la infancia en el centro de las prioridades de la institución, para lo cual se integra un amplio programa de acciones. Se da continuidad a la descentralización de recursos, de esa manera los destinados a los desayunos escolares que se concentraban en la Ciudad de México y área metropolitana, se canalizaron hacia las entidades con mayores índices de marginalidad y desnutrición. De la misma manera, se dieron recursos a los estados para la adquisición de insumos para las despensas familiares; de manera que hubiera un impacto económico favorable en el ámbito local.

Asociado a los cambios que se estaban operando en la asistencia social, se originó una nueva valoración intelectual y técnica de los fenómenos de la pobreza y la vulnerabilidad social, pues ya no era posible discutir el tema considerando solamente las carencias económicas. Se manifestó un intenso esfuerzo por redefinir la asistencia social como parte de la Política Social del Estado ya que “por su naturaleza... integra a un cuerpo de acciones de carácter promocional, educativo, de protección jurídica, de atención directa y de rehabilitación física y social de los grupos de población en situaciones de déficit social³⁷”.

³⁷ FUENTES Alcalá, M.L. Los Retos del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, México, SN-DIF, 1997.

La propuesta de un concepto moderno de la asistencia social la redefine como “un conjunto de actividades públicas y privadas cuyo propósito es atender la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión, articulando acciones compensatorias y preventivas para el desarrollo humano y la integración social de personas, grupos, familias y comunidades”.³⁸ Desde otra nueva perspectiva se entiende como pobreza un estado de carencia de recursos, debilidad de derechos y falta de oportunidades; vulnerabilidad como una situación de exposición a diversos riesgos que afectan a los miembros más débiles de la sociedad en razón a edad, género, origen étnico, discapacidad, capital humano (salud, instrucción, empleo). El cambio en el modelo de desarrollo nacional dentro de los 1982-2000, tuvo cambios:

Fundamentos Político – Administrativo	El cambio hacia el modelo de mercado
➤ Cambio del principio del Estado de Bienestar al de Libre Mercado.	➤ Refuncionalización y descentralización del Sistema Nacional DIF
➤ Reducción del aparato burocrático y “adelgazamiento” del Estado.	➤ Reforma y modernización de programas bajo los criterios de focalización, direccionalidad, eficacia, complementariedad, transparencia, racionalidad y convergencia.
➤ Incorporación de México a nuevos mercados y escenarios internacionales	➤ Incorporación de criterios de calidad y evaluación de impacto de los programas sociales.
➤ Escenario de crisis económica y empobrecimiento masivo de la población.	

Fuente: Políticas Públicas en Asistencia Social Pública y Privada. Mario Luis Fuentes Alcalá. CEIDAS. Octubre 2004

Se afirmó que “El objeto actual de la asistencia social no busca normalizar, sino compensar e intervenir en el proceso de exclusión social actuando sobre los riesgos y factores de riesgo que determinan la vulnerabilidad. Y que esto implica actuar ante elementos primarios como la pobreza, la migración y el desarraigo..., unir acciones para enfrentar una nueva vulnerabilidad, Desintegración familiar; Menores en Situación de Calle o en Condiciones especiales de riesgo (emigrantes, jornaleros, trabajadores); drogodependencia juvenil y embarazo adolescente; maltrato, abuso y desprotección jurídica de niños, mujeres y ancianos; personas con discapacidad.”³⁹

3.2 MARCO JURÍDICO:

MARCO NACIONAL

CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La Constitución vigente, reconoce expresamente los derechos humanos relativos a los niños, niñas y adolescentes en los artículos que a continuación se transcriben y que ya han sido comentados en el primer capítulo de este estudio:

³⁸ Ibíd.

³⁹ Ibíd.

Artículo 1o.

“En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.”

“Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.”

“Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.”

Artículo 3º. “Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; éstas y la media superior serán obligatorias.”

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

Artículo 4º. “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 y 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 coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.”

La reforma a este artículo fue aprobada por el legislativo mexicano en diciembre de 1999. Se eleva a la Carta Magna el concepto del *Interés Superior de la Infancia*, reconociendo a niñas y niños como sujetos de derecho y no como objetos de protección. Dicha reforma dio lugar a la aprobación de una Ley Reglamentaria del artículo cuarto: la *Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*.

Artículo 18: “La Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce esta Constitución para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos. Las

personas menores de doce años que hayan realizado una conducta prevista como delito en la ley, solo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social.”

“La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente.”

Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. En todos los procedimientos seguidos a los adolescentes se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia entre las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales a la conducta realizada y tendrán como fin la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará solo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión de conductas antisociales calificadas como graves.

Artículo 73°, Fracción XXIX-P: “Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la federación, los estados, el distrito federal y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia, de los que México sea parte.” (Adicionado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 12 de octubre de 2011)

Artículo 123°, Fracción III. “Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de catorce años. Los mayores de esta edad y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima la de seis horas”.

Sin embargo éste ideal convertido en norma, no ha sido suficiente por sí solo para frenar los abusos que se viven diariamente en nuestro país al respecto.

Artículo 133°. Por otra parte, este artículo otorga el carácter de Ley Suprema de toda la Unión tanto a la Constitución, como a las leyes del Congreso que de ella emanen, así como a todos los tratados celebrados por el Presidente de la República y que sean aprobados por el Senado, como es el caso de la Convención de los Derechos del Niño, por lo que en concordancia con lo previsto en el artículo 1° constitucional ya transcrito, lo establecido tanto en la Convención citada, como en cualquier otro tratado que proteja sus derechos, tiene rango constitucional.

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

Como resultado de las disposiciones pactadas en la Convención de los Derechos del Niño, así como la reforma al artículo 4° constitucional, en el mismo año (2000), se expide la “Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes”, que tiene por objeto garantizar a niñas, niños y adolescentes la tutela y el respeto de los derechos reconocidos en la Constitución.

En el artículo 3º de esta Ley se establece que “la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes tiene como objetivo asegurarles un desarrollo pleno e integral, lo que implica la

oportunidad de formarse física, mental, emocional, social y moralmente en condiciones de igualdad”, y consigna como principios rectores de dicha protección los siguientes: el interés superior de la infancia; el de la no discriminación por ninguna razón, ni circunstancia; el de vivir en familia, como espacio primordial de desarrollo; el de corresponsabilidad de los miembros de la familia, Estado y sociedad; entre otros.

A pesar de que en su tiempo fue novedosa, siguen siendo necesarias algunas reformas que permitan una mejor protección de los derechos de la niñez, hace falta una mayor difusión de la misma. Aparejada con una difusión de las obligaciones básicas, comúnmente reconocidas por los padres de familia. Dentro de la misma Ley fallan algunos elementos importantes:

- Incluir la totalidad de los derechos establecidos en la Convención Internacional de los Derechos del Niño, así como las medidas para la aplicación que forman parte de la misma.
- Desarrollar disposiciones y procedimientos normativos básicos que garanticen el cumplimiento de cada uno de los derechos que forman parte de esta ley y que sirvan como ejes para la organización de la política pública.
- Crear un sistema de coordinación para la promoción y defensa de los derechos de la niñez y la adolescencia integrado por un conjunto de órganos, entidades y servicios, del gobierno y la sociedad civil que formulen, coordinen, integren, orienten, supervisen, evalúen y controlen las políticas, programas y acciones de interés público a escala nacional, estatal y municipal; destinadas a la protección y atención de todos los niños y adolescentes y a su vez establecer los medios a través de los cuales se asegure el goce efectivo de los derechos y garantías y el cumplimiento de los deberes establecidos en dicha ley.
- Inclusión en el artículo 7 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, de la obligación del Gobierno mexicano de elaborar un informe anual del Estado de los Derechos de la Infancia en el país.
- El solo reconocimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes dentro de la ley no conlleva a mecanismos que comprometan, entre otras cosas, el gasto público necesario para garantizarlos.
- Establecer no solo el derecho a la salud, sino también al acceso a los servicios de salud, a la seguridad social e incluso al seguro social como se garantiza en la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CIDN). Garantizar no sólo el derecho a la vida, sino también, conforme al enunciado de la CIDN, que establece el derecho a un nivel de vida adecuado para el desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social de la niñez.
- En materia de educación, siguiendo con los ejemplos, mientras la CIDN en su artículo 28 establece el compromiso del Estado para que –además de la educación primaria obligatoria y gratuita, se fomente el desarrollo de la enseñanza secundaria y profesional a fin de que todos los niños tengan acceso a ella (ya sea mediante la enseñanza gratuita, la ayuda financiera o cualquier otro medio apropiado), en la ley recién aprobada sólo se hace referencia a los valores y objetivos de la educación.

La ley para la Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes puede ser el marco propicio a través del cual deban adecuarse a la misma las leyes federales que afecten a la niñez. Dentro de éstas resulta apremiante:

- Crear una Ley sobre el sistema de coordinación, para la promoción y defensa de los derechos de la niñez y la adolescencia que sustituya y fortalezca parte de las funciones hasta ahora contempladas en la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social y de pautas a programas estratégicos dirigidos a la provisión, la prevención, la protección especial y la participación, fortaleciendo la capacidad de la familia, la comunidad y la sociedad en general, para cuidar de la niñez.

LEY DE ASISTENCIA SOCIAL

Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de septiembre de 2004. Se fundamenta en las disposiciones que en materia de asistencia social contiene la Ley General de Salud, para el cumplimiento de la misma, garantizando la concurrencia y colaboración de la federación, las entidades federativas y el Distrito Federal, además de los sectores social y privado, esta queda asentada en el Artículo Primero y Segundo. Dentro de su Artículo Tercero nos menciona las siguientes acciones: la asistencia social comprende acciones de promoción, provisión, prevención, protección y rehabilitación.

Como sujetos de atención dentro del Artículo Cuarto se refiere que tienen derechos a la asistencia social, los individuos y las familias. Por otro lado menciona que para los efectos de esta Ley son niñas y niños las personas hasta 12 años incompletos, y adolescentes los que tienen entre 12 años cumplidos y 18 años incumplidos, tal como lo establece el artículo 2 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Con base en lo anterior, son sujetos de la asistencia social, preferentemente, todas las niñas, niños y adolescentes, en especial aquellos que se encuentren en situación de riesgo o afectados por:

- a) Abandono, ausencia o irresponsabilidad de progenitores en el cumplimiento y garantía de sus derechos;
- b) Ser víctimas de cualquier tipo de explotación;
- c) Ser víctimas del tráfico de personas, la pornografía y el comercio sexual.
- d) Trabajar en condiciones que afecten su desarrollo e integridad física y mental;
- e) Ser migrantes y repatriados; y
- f) Ser víctimas de conflictos armados y de persecución étnica o religiosa.

Las mujeres:

- g) En estado de gestación o lactancia y las madres adolescentes;
- h) En situación de maltrato o abandono;
- i) En situación de explotación, incluyendo la sexual.

El enfoque más frecuente que observamos en relación a las reflexiones en torno a la Asistencia Social se encuentra vinculado en el marco conceptual de la Protección Social. Visto desde una perspectiva del Estado Benefactor, nos aleja de la reflexión en torno al enfoque de la Asistencia Social desde una perspectiva de Desarrollo Social y de la restitución de los derechos humanos.

Tradicionalmente, tanto la práctica asistencial del gobierno, como las instancias de servicios privados, han sido definidas por programas y acciones de corte asistencialista que, establecidos en el marco de programas desarticulados, generan dependencia, arraigo y marginalidad social, es decir, tienen el efecto

contrario al objetivo programado, de tal suerte que el asistencialismo no es otra cosa que la perpetuación del estado de marginalidad, pobreza y falta de acceso a los derechos humanos en las personas.

Asimismo, la ley establece que el gobierno federal promoverá la adopción de un Programa Nacional para la Protección de los Derechos de la Infancia y Adolescencia, en el que se involucre la participación de las entidades federativas y municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como del sector privado y social, para la instrumentación de políticas y estrategias que contribuyan al cumplimiento de la ley y garantice el mejoramiento social de niñas, niños y adolescentes.

A pesar de los avances de la legislación vigente, es necesario hacer nuevos planteamientos en materia de política pública en relación con los derechos de protección a la infancia y adolescencia. De ahí que, una de las tareas fundamentales de este trabajo es el análisis de las implicaciones del marco legal en la política pública, en los ámbitos tanto federal y como estatales, ya que presentan serias limitaciones y contradicciones frente a los instrumentos internacionales que mencionamos a continuación, que dificultan la posibilidad real de su aplicación.

Las tareas pendientes en esta materia tienen que ver, al menos, con:

- El perfeccionamiento del marco legal sobre derechos del niño existente ya a niveles tanto de la federación como en algunos estados.
- La creación de leyes estatales de protección de los derechos de la infancia.
- La armonización de otras leyes y procedimientos federales y estatales a partir de la legislación que protege los derechos de la infancia.
- Diseño de las políticas públicas a partir de la legislación sobre derechos de la infancia.

MARCO INTERNACIONAL

CONVENIOS 138 Y 182 DE LA OIT.- El Convenio 138, relativo a la Edad Mínima de Admisión al Empleo, fue acordado en 1973 y ratificado por el Comité de los Derechos del Niño como un estándar apropiado que proporciona principios aplicables a todos los sectores de la actividad económica. En su artículo 2 establece que “la edad mínima [de admisión al empleo] no deberá ser inferior a la edad en que cesa la obligación escolar, o en todo caso, a los quince años”. Los estados que la ratifican determinan una edad mínima para acceder al trabajo remunerado, acuerdan emprender una política nacional diseñada para asegurar la abolición efectiva del trabajo infantil, y elevan progresivamente la edad mínima para acceder al trabajo remunerado hasta un nivel adecuado con el completo desarrollo físico y mental de los jóvenes. Dicho convenio no ha sido ratificado por el gobierno mexicano.⁴⁰

Por su parte, el Convenio 182, sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación identifica el conjunto de expresiones del trabajo infantil que por su efecto pernicioso en el desarrollo integral de la niñez deben ser eliminadas. Considerando que la eliminación efectiva de las peores formas de trabajo infantil requiere una acción inmediata y general que tengan en cuenta la importancia de la educación básica gratuita y la necesidad de librar todas esas formas de trabajo a los niños afectados y asegurar su rehabilitación y su inserción social al mismo tiempo que se atiende a las

⁴⁰ Compendio del Marco Jurídico Nacional e Internacional que tutela los Derechos Humanos de las niñas, niños y adolescentes. Centro de Estudios para el adelanto de las mujeres y la equidad de género. Material propiedad de la H. Cámara de Diputados. LX Legislatura. Marzo de 2009. Pág. 56.

necesidades de sus familias. Fue ratificado por México el 30 de junio de 2000, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de marzo de 2001.⁴¹

CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO.- Esta Convención, ratificada por el Senado en 1990, abarca todo lo referente a los derechos humanos; reconoce derechos civiles, políticos, sociales, económicos, culturales y sociales de todas y todos los ciudadanos y además establece derechos específicos para la población infantil y adolescente por su condición de desarrollo. Es el principal y más importante instrumento internacional en la materia. Elaborada en 1989, encierra una concepción vanguardista sobre los derechos de la infancia, y es el parteaguas histórico en la mirada, comprensión y relación con la misma, constituye el punto de referencia fundamental con el que la infancia ve garantizados sus derechos.

Para México, como para los países que la han ratificado, se convirtió en el punto de referencia fundamental con el que la infancia ve garantizados sus derechos. Al haber sido ratificada por el Estado mexicano, la Convención obliga a implementar políticas públicas y adecuaciones legislativas para su cabal cumplimiento.

El criterio del “interés superior del niño”, contenido en el artículo 3º de la Convención, implica la transversalidad de las políticas públicas y de las medidas internacionales dirigidas a la protección de los derechos de la niñez. Esto significa, que la protección de estos derechos es una tarea que va más allá de las instrucciones particulares con una competencia específica, para transformarse en una estrategia general que potencialmente interesa a cualquier institución pública o privada y a cualquier órgano del Estado o de sus entidades territoriales y de la comunidad internacional.⁴²

El objetivo fundamental de este instrumento es evitar la discriminación, beneficiar todas las medidas que existen para proteger todos los servicios a los que tienen derecho las niñas, niños y adolescentes. También tiene la función de verificar que los niños habiten en un ambiente sano, que tengan derecho a la educación, así como que sean respetados como seres humanos. Constituye igualmente un cambio radical para mejorar la vida de los menores como personas sujetos de derechos. Es el instrumento de mayor legalidad que se ha creado para contrarrestar el maltrato a los niños, es de carácter universal, además de que ha llamado la atención en movimientos sociales y en las políticas públicas.

3.3 INSTITUCIONES

Hay que rescatar la conceptualización del factor institucional para abordar el análisis de las diversas formas institucionales en las cuales diversos contextos nacionales Estado y sociedad han abordado la cuestión de infancia y adolescencia. En este sentido, se entiende por “Institucionalidad” en un sentido amplio, el conjunto de arreglos normativo-legales, mecanismos institucionales y orientaciones programáticas que configuran la arquitectura sobre la cual se asienta la acción política y social de un determinado ámbito y en un momento específico de la historia de un país.

Tradicionalmente, la institución normativa de atención a la infancia en México ha sido Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). El DIF Nacional, además de normar las acciones de atención a la infancia, ha operado programas de atención a la infancia y familia en condiciones de vulnerabilidad por medio de los Sistemas DIF Estatales en las 32 entidades federativas del país. Por su parte, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) ha sido la instancia normativa y ejecutora de los

⁴¹ Ídem. Pág. 62

⁴² Convención de Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989.

programas de combate a la pobreza por medio de estrategias definidas desde el gobierno federal. Se pueden identificar cinco dimensiones que construirán los pilares de la arquitectura institucional de infancia, según lo establecido por la CDN y en las observaciones que el Comité como órgano de vigilancia de su aplicación ha venido formulando a los estados parte.

Se pueden identificar cinco dimensiones que constituyen los pilares de la arquitectura institucional de infancia, según lo establecido por la Convención de Derechos de los Niños y en las observaciones que el Comité, como órgano de vigilancia de su aplicación, ha venido formulando a los estados parte.

INSTITUCIONALIDAD DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA EN MÉXICO	
Marco Legal	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Reforma al artículo 4° Constitucional ➤ Ley para la Protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes (2000) ➤ Leyes Estatales para la Protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes.
Instancias de Coordinación	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Secretaría de Desarrollo Social. Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia. ➤ Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
Instancia Descentralizada	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Sistemas Estatales y Municipales DIF
Marco Programático	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Un México apropiado para la Infancia y la Adolescencia: Programa de Acción 2002 – 2010

Fuente: elaboración propia

Lo que se presenta a continuación, es una reflexión acerca de los programas ofrecidos por el sector público a la infancia y adolescencia en México. Propone la necesidad de mirar la oferta, específicamente de protección contra la vulneración de derechos, desde una perspectiva basada en los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Posterior a la aprobación de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, fue creado el *Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia* (COIA) por acuerdo presidencial del 24 de julio de 2001, como una comisión intersecretarial de carácter permanente con el objetivo de diseñar, integrar, coordinar y definir las políticas públicas que garanticen el desarrollo pleno e integral de niñas, niños y adolescentes, con el propósito de enfrentar los retos que actualmente vive este tipo de población.⁴³

Entre sus atribuciones, señaladas en el Artículo 6° del mismo acuerdo, están: proponer estrategias para articular los programas específicos de las dependencias y entidades del sector público dirigidos hacia este sector de la población; diseñar programas y políticas permanentes para atender con equidad a los grupos más vulnerables o menos favorecidos de niñas, niños o adolescentes, que conduzcan a la superación de las desventajas en que se encuentran; procurar la coordinación de las acciones que sean responsabilidad de las diversas instituciones de los sectores público, social y privado en lo relacionado con la atención de las necesidades de este sector de la población y la promoción de su desarrollo pleno e

⁴³ Acuerdo presidencial del 24 de julio de 2001, por el que crea el Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia. Artículo 1°.

integral; proponer el financiamiento de programas, exenciones fiscales, subsidios y fondos especiales para estimular y apoyar los programas y acciones conducentes al desarrollo de niñas, niños y adolescentes; evaluar periódicamente los resultados de las políticas o acciones orientadas al mejoramiento de la calidad de vida de niñas, niños y adolescentes.⁴⁴

El Consejo estaba integrado por los titulares de secretarías claves en el gabinete de gobierno: Secretaría de Desarrollo Social, Procuraduría General de la República, Secretaría de Educación, Secretaría de Salud, Secretaría del Trabajo, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, entre otras. En 2002, el COIA pasó al Gabinete de Desarrollo Social y Humano (conformado por las Secretarías de Educación, Salud y Desarrollo Social), concretamente bajo la atribución de la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), que ejercía la Secretaría Técnica de dicho Gabinete. Para tal efecto desde el Gabinete Social se comenzaron los trabajos para el diseño de un Programa Nacional de Acción a favor de la Infancia. Trabajos encabezados por el área de Planeación y Prospectiva de SEDESOL en estrecha colaboración con el Instituto de Desarrollo Social (INDESOL) perteneciente a esa misma Secretaría.

Lograr un mundo apropiado para los niños nos exige, como país, dar continuidad a las acciones que ya son un patrimonio de la infancia. Nos exige construir políticas de largo plazo que garanticen el cumplimiento de una alianza por las niñas y los niños de México. En diciembre de 2002, México estableció el “Programa de Acción 2002-2010: Un México Apropiado para la Infancia y la Adolescencia” (PAFI). Este Programa integra un conjunto de objetivos, estrategias y líneas de acción orientadas a generar cambios medibles en las condiciones de vida de las niñas, niños y adolescentes con una visión transversal de equidad de género y respeto a la diversidad cultural y étnica, inspirada en el interés superior del niño. Misma que quedó enmarcada en la “Estrategia Contigo”.

Esta era una estrategia global e integradora de la política social para el desarrollo humano y social. No era un programa más, sino la articulación de todos los programas sociales existentes, que tenía como propósitos: lograr el desarrollo integral de los personas en pobreza; eliminar el rezago en el que viven diversos sectores de la población; promover la articulación de las acciones para potenciar el uso de los recursos, de ahí debía de superarse el asistencialismo y proveer beneficios sociales esenciales a todos los mexicanos.

Buscaba mejorar las capacidades de las niñas, los niños y los adolescentes y garantizar a sus familias oportunidades de ingreso, patrimonio y protección social. “Contigo”, plantea construir un entorno seguro y productivo para las familias en el que cuenten con espacios dignos, acordes con sus necesidades de desarrollo individual y colectivo. “Contigo” orienta en la tarea de construir un ambiente de seguridad y de progreso para nuestra infancia y adolescencia. La meta global de este Programa se centró en crear las condiciones para que todas las niñas y niños de México, inicien su vida en un contexto de igualdad de circunstancias que sean propicias para su desarrollo integral.

La transparencia, la equidad de género, la inclusión, el respeto a la diversidad cultural y religiosa, la cohesión social, la integralidad y la corresponsabilidad son ejes fundamentales para el cumplimiento del Programa. La generación de una Agenda Nacional requería, de la máxima participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil. En primer lugar, muchas de las acciones en favor de niñas, niños y adolescentes emanan de estas organizaciones, especialmente en el campo de Protección Integral. En segundo, la amplia experiencia de la sociedad civil en materia de niñez y adolescencia las convierte en actores clave en la formulación de dicha Agenda.

⁴⁴ Ídem.

El principio de integralidad resulta de particular importancia para impulsar el desarrollo humano de la niñez, ya que implicaba articular las vertientes de Contigo con las necesidades y características específicas de las personas y sus familias en cada etapa del ciclo de vida. Pocos casos son tan ilustrativos como el de la infancia, para observar esta integralidad basada en el enfoque de ciclo de vida, la cual significa promover acciones articuladas desde varios frentes: educación, salud, nutrición, protección social, entorno y vivienda, para que cada uno tenga la posibilidad de lograr un desarrollo pleno, a partir de la premisa, que reconoce que, para que una persona despliegue todo su potencial y tenga una vida creativa y productiva, debe formar habilidades y contar con beneficios específicos en cada una de las etapas del ciclo de vida: prenatal, infancia, adolescencia, edad adulta y vejez.

Aunado a lo anterior, es evidente que además de las políticas sociales relacionadas más directamente con las necesidades de la infancia, como las de salud y educación, también se tendrá que garantizar que tanto las políticas dirigidas hacia la familia, como las políticas económicas, impositivas y presupuestarias, permitan hacer efectiva una política social centrada en el interés superior de la infancia.

En el marco de Contigo, el “Programa de Acción 2002-2010: Un México Apropriado para la Infancia y la Adolescencia”, es resultado de una estrecha coordinación interinstitucional e intersectorial que busca generar sinergias, evitar duplicidades y convocar los esfuerzos de las diversas instituciones públicas, sociales y privadas para atacar la problemática de la infancia desde sus múltiples perspectivas.

El Programa responde al compromiso adquirido por México en la Sesión Especial de generar un plan de acción para alcanzar las 21 metas acordadas en las áreas de vida saludable, educación de calidad y protección. Para alcanzar las 21 metas del país y de la Sesión Especial en el contexto de los rezagos y los retos emergentes que enfrentaba la niñez y la adolescencia mexicana en las áreas de salud, educación y protección, y con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 y en los respectivos Programas Nacionales de cada Secretaría y entidad, Un México Apropriado para la Infancia y la Adolescencia se integraron:

- 18 programas dedicados a lograr una vida más saludable para la niñez y la adolescencia de la SSA, SEDESOL, SEP, IMSS, ISSSTE, presentando como prioridad la atención de niños víctimas de VIH/SIDA.
- 29 programas relacionados con educación con calidad, instrumentados por SEP, SEDESOL y SSA.
- 61 programas en el marco de la protección integral de las niñas, niños y adolescentes que corresponden a SEGOB, SSP, SEDESOL, SEP, SSA, STPS, PGR, DIF, INI y CNDH.

Se buscaba una estrategia interinstitucional e intersectorial, que partiera del reconocimiento de los factores de riesgo que afectan a las niñas y los niños mexicanos, los cuales son múltiples y responden, tanto a problemáticas ligadas al rezago y la marginación, como a la presencia de nuevos factores de vulnerabilidad. Se definieron los siguientes grupos de atención: niñas y niños en situación de calle; trabajadores; migrantes y repatriados; víctimas de violencia, maltrato y abuso; hijas e hijos de trabajadores migrantes; con alguna discapacidad; indígenas; en desamparo; víctimas de desastres naturales y/o emergencias; en conflicto con la ley; víctimas de explotación sexual comercial; refugiados o desplazados por conflictos en otros países; hijas e hijos de madres reclusas; en situación de pobreza; y niñas y niños extraviados, sustraídos o ausentes.

Cabe mencionar que muchas niñas, niños y adolescentes padecen de varias de estas problemáticas de manera simultánea, por lo que es indispensable instrumentar políticas de prevención y atención

integrales. Dentro del valor agregado y características que pueden referenciarse al *Programa de Acción 2002-2010: Un México apropiado para la Infancia y Adolescencia*, detectamos que:

- Se trata de una panorámica general, que permite ubicar los diversos programas que realizan las principales instancias del gobierno federal, relacionadas con la infancia mexicana.
- El diseño del mismo se sustenta en la coordinación interinstitucional, cuyo eje y fortaleza radican en el trabajo realizado por el Gabinete de Desarrollo Humano y Social, en el marco de la estrategia de política social CONTIGO.
- Incluye datos actuales relacionados con el estado de la infancia mexicana, sobre todo en aspectos de salud y educación
- Identifica importantes problemas que deberán ser atendidos por las políticas públicas, en particular, el capítulo relacionado con el marco jurídico muestra diversos pendientes a nivel tanto federal, como estatal, para armonizarlos con la Convención de los Derechos del Niño.
- Incluye un capítulo referido a la participación infantil, lo que es novedoso frente a los programas de administraciones anteriores.
- Contempla algunos mecanismos de monitoreo y evaluación relevantes:
 - El Sistema de Seguimiento de la Situación de la Infancia y Adolescencia (SISESIA) que recopilaría la información producida desde diversos sistemas de información gubernamental.
 - El COIA (nuevamente) como organismo para la coordinación y seguimiento del programa.
- Se compromete a mantener actualizada una Agenda Nacional de la Infancia y la Adolescencia.
- Aspira a impulsar la creación de programas estatales del mismo tipo.
- Establece metas claras y medibles en los temas de salud y en menor grado, de educación.

A pesar del que el Programa de Acción a favor de la Infancia (PAFI) presenta un conjunto de temas relativos a los compromisos adquiridos en la Asamblea General de la Infancia de las Naciones Unidas de 2002, no especifica los mecanismos para la concertación y coordinación interinstitucional, lo cual dificulta, no sólo la confluencia de programas y la suma de recursos y capacidades, sino que además tampoco incluye los mecanismos para las acciones concertadas entre el gobierno federal, los Estados de la República y los municipios.

Durante la presente Administración, estas líneas de política pública del Programa de Acción 2002-2010, forman parte de la "Estrategia Vivir Mejor", la cual toma en cuenta los programas existentes bajo el principio de coordinación institucional para alcanzar las metas planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y los programas sectoriales. Destacando la focalización y priorización de estas acciones, hacia aquellos grupos sociales altamente vulnerables, con especial énfasis en los niños y adolescentes, dentro del capítulo Igualdad de Oportunidades en su rubro 3.7 Familia, niños y jóvenes, impulsa acciones en cuatro frentes:

- a) El desarrollo de capacidades básicas, en especial de las niñas y los niños, garantizándoles acceso a la educación, la salud y a una vivienda digna.

- b) La formación de una red de protección social efectiva, donde encontramos asistencia a personas en condiciones vulnerables (niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo).
- c) El establecimiento de puentes entre la política económica y la política social; y
- d) el mejoramiento del entorno físico y social.

Toma en cuenta, entre otras, las siguientes directrices: participación social, sustentabilidad ambiental, visión territorial, visión prospectiva, coordinación y convergencia intersectorial, coordinación entre órdenes de gobierno, transparencia y rendición de cuentas y evaluación de la política social. Destaca la focalización y priorización de estas acciones, hacia aquellos grupos sociales altamente vulnerables, con especial énfasis en los niños y adolescentes.

En materia de salud, resalta la implementación de programas como el Seguro Médico para una Nueva Generación y la estrategia de Embarazo Saludable en el marco del Seguro Popular, que buscan ampliar la cobertura de servicios de calidad para los menores de cinco años, desde el seno materno. Acciones como éstas, tienen una probada efectividad para garantizar condiciones de vida iniciales óptimas para el desarrollo de las niñas y los niños. Se ha instituido también el Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos que cubre la atención del cáncer para menores de 18 años y el acceso a medicamentos antirretrovirales para atender el VIH/SIDA, extendiendo con ello la red de protección para las familias que enfrentan este tipo de choques económicos.

Por su parte, la Estrategia Nacional de Prevención y Promoción para una Mejor Salud, que por primera vez presenta un consenso en materia de acciones preventivas entre las instituciones que integran el Sector Salud, es un importante paso para continuar incrementando los logros en materia de vacunación, prevención de enfermedades y, en particular, promover el empoderamiento de las familias como responsables del cuidado y seguimiento de su propia salud.

En materia de nutrición, la ampliación de cobertura y beneficios, así como la innovación continua dentro de las estrategias probadas –entre las que destacan el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades– han permitido lograr avances significativos en esta área.

En materia de educación, resalta la puesta en marcha de la Alianza por la Calidad de la Educación, cuyos ejes están encaminados a generar servicios de mayor calidad que disminuyan las desigualdades educativas en nuestro país. Destaca, asimismo, la ampliación de la cobertura de educación inicial y el incremento de opciones en la oferta de modalidades de cuidado infantil, tanto para derechohabientes de la seguridad social, como para la población en general con la creación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras de la SEDESOL. Esto, no sólo impulsa el desarrollo de los niños desde la primera etapa de vida, sino que también amplía las oportunidades de las madres trabajadoras.

En lo relativo a la protección integral, resulta importante resaltar la amplia cobertura de programas para la prevención, protección y promoción de los derechos de los niños, en particular aquellos en situaciones de vulnerabilidad por violencia, migración y desamparo, entre otros.

La construcción del PAFI significó, en su momento, la oportunidad de generar un movimiento nacional que no sólo comprometiera la acción coordinada entre federación, estados y municipios, sino que esto se tradujera en una redefinición de las prioridades de gasto en todo el país. Esto es, si México asumió como responsabilidad garantizar en todo momento el principio del interés superior de la infancia, tal

responsabilidad debía traducirse en la redefinición de las políticas, programas y presupuestación de las acciones que desde el gobierno se diseñan para cumplir con los derechos de los niños.

La administración de Felipe Calderón “congeló” tanto al PAFI como al COIA. Inició en 2008 un debate sobre infancia con organizaciones de la sociedad civil y ha venido desarrollando protocolos específicos de atención, entre los que destacan, el de migrantes no acompañados; sin embargo, a la fecha no ha avanzado en pendientes que den orden a la atención de los derechos de la infancia y adolescencia, los cuales requieren de un abanico articulado y coordinado de acciones institucionales, marcos jurídicos y políticas públicas que, en su conjunto, permitan el pleno desarrollo de niñas, niños y adolescentes.

Tampoco ha habido avances en la creación de una institucionalidad que tenga como eje articulador un Sistema Nacional de Protección de los Derechos de la Infancia, basado en la promoción de una reforma legal y administrativa que incorpore el enfoque de derechos a través de un conjunto articulado de estructuras y políticas públicas, ni en la creación de una instancia especializada que otorgue servicios de protección y defensa socio-jurídica de los niños. Es necesario reconocer, además, que no contamos con ningún organismo público cuya naturaleza única sea impulsar, desarrollar, supervisar y monitorear en materia de infancia.

El gobierno federal ha experimentado, en las últimas décadas, un proceso de cambio político y administrativo caracterizado por la descentralización de responsabilidades públicas y el traslado de la instrumentación directa de programas y el ejercicio de recursos a los ámbitos estatal y municipal. En materia de programas y acciones encaminadas a la protección de los derechos de la infancia y la adolescencia, este proceso ha carecido de la claridad necesaria para definir qué instituciones son las encargadas de coordinar, normar y ejecutar las acciones que fomenten y hagan cumplir los derechos de las niñas y los niños en México.

Es evidente que hay una fragmentación en las dependencias públicas y de las responsabilidades y facultades institucionales relacionadas con el cumplimiento de los derechos de la infancia, debido a que no existen los instrumentos institucionales y normativos que permitan sumar recursos, esfuerzos y capacidades en una dinámica de coordinación transversal de políticas y programas federales.

En particular, está pendiente el desarrollo de instrumentos de coordinación y definición de responsabilidades entre el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas para establecer un programa con alcance nacional. Asimismo, falta una clara definición de políticas y programas coordinados y articulados entre los tres ámbitos de gobierno que permitan reducir las disparidades regionales que existen en México en el cumplimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

En este contexto, cabe mencionar que aún no se ha establecido un sistema que impulse la profesionalización y especialización del personal responsable de la prestación de servicios que permitan que las niñas, los niños y adolescentes mexicanos puedan ejercer sus derechos. Más aún, a pesar de la existencia del Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia (COIA) y del Programa de Acción a favor de la Infancia (PAFI), la presente administración no ha logrado transitar de un gobierno dedicado fundamentalmente a la prestación de servicios a un gobierno comprometido a garantizar los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

A pesar de que ha habido avances en el desarrollo y fortalecimiento de los programas para el combate a la pobreza y el cumplimiento de los derechos de las niñas y los niños, no se ha logrado un avance claro

en la profesionalización del personal responsable de la prestación de servicios especializados en la atención de nuevas agendas de vulnerabilidad social, marginación y exclusión.

De la misma manera, a partir de la información obtenida para la elaboración de este Informe, se desprende que a la fecha el gobierno federal no ha logrado la creación de un proceso de construcción de programas estatales a favor de la infancia, que las instituciones responsables del cumplimiento de sus derechos actúan de manera fragmentada, dispersa y sin coordinación, y que no se cuenta con los mecanismos institucionales para mejorar y fortalecer la distribución de tareas y responsabilidades entre federación, entidades y municipios, para hacer cumplir plenamente los derechos de las niñas y los niños.

Es del reconocimiento de las políticas públicas la magnitud de los retos para enfrentar las problemáticas que actualmente viven las poblaciones infantil y juvenil. Al hacer un análisis de la situación que viven los niños y jóvenes mexicanos vemos como la pobreza general que vive el país, impacta en sus vidas de la siguiente manera:

Con respecto a la educación, existe una significativa deserción escolar en educación básica por motivos económicos, sociales y/o culturales, especialmente entre los indígenas, los campesinos y las personas con capacidades diferentes. Y aun entre los que no desertan, muchos optan por subemplearse en trabajos diseñados para ellos, como vendiendo cosas en las esquinas, o limpiando vidrios en los cruceros, para poder aspirar a una mejor calidad de vida, que les permita continuar sus estudios o dar continuidad a un mejor proyecto de vida mejor que el que tienen. En lo que se refiere a la salud y alimentación mueren anualmente por estas causas más de 40 mil menores de cinco años. Somos uno de los países con más desnutrición en la infancia el mundo, según declaración oficial de la UNICEF.

Otros problemas, estrechamente vinculados con lo expuesto anteriormente, son: el SIDA, la drogadicción y un elevado número de embarazos en adolescentes. Por lo que se impulsa en la escuela básica, una educación sexual desde los primeros años de la escuela como parte de la formación integral de los alumnos. Por otra parte, muchos niños y jóvenes son víctimas de maltrato, abandono, incluso abuso físico por violencia y desintegración familiar que los orillan a abandonar sus familias y a vivir en las calles, donde corren grandes riesgos de ser víctimas de comercio sexual y pornografía infantil.

En todas estas situaciones, es mucho lo que podemos hacer si formamos una red de ayuda para que podamos intervenir, desde nuestro espacio, para contribuir en la lucha para que niños y jóvenes disfruten plenamente de sus derechos, tal como lo señala la Convención sobre los Derechos de los Niños. Aún no se ha diseñado la Política Pública de la infancia-adolescencia en México, que se inserte en el Plan Nacional de Desarrollo y aterrice en programas y proyectos específicos, que protejan los Derechos 40 millones aproximadamente de niños, niñas y adolescentes. Lo que han creado hasta ahora, solo son políticas sociales, sectoriales, que, además redundan en el criterio de la situación irregular.

Con el paso del tiempo del tiempo el COIA fue perdiendo impulso operativo y político y con el cambio de administración de gobierno de la Presidencia de Vicente Fox a la de Felipe Calderón se establece una coyuntura institucional y política diferente en cuanto a la atención a los temas de infancia y adolescencia. Tradicionalmente, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) había ejercido un rol central en la ejecución de programas y acciones dirigidos a la infancia y adolescencia en situación de vulnerabilidad, derivado de la responsabilidad que la Ley de Asistencia Social le otorga, en su carácter de coordinador, del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública.

En efecto, conjuntamente con la Secretaría de Salud, en su carácter de autoridad sanitaria, el SNDIF tiene la responsabilidad de coadyuvar en el cumplimiento de la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, pues la Ley de Asistencia Social establece que las niñas, niños y adolescentes son sujetos de asistencia social, especialmente aquellos que se encuentren en situación de riesgo, tal como lo establece la Ley. Al igual que en gran parte de los temas relacionados con la niñez y la adolescencia, el caso de niñas y niños institucionalizados que aparece en los informes oficiales, no hacen mención de las recomendaciones del Comité de Derechos del Niño y tampoco orientan su acción al cumplimiento de la Convención.

3.4 TIPOS DE COORDINACIÓN

La Real Academia de la Lengua Española define “coordinación” como la acción y efecto de coordinar. Es coordinación la relación gramatical que existe entre palabras o grupos sintácticos del mismo nivel jerárquico, de forma que ninguno de ellos esté subordinado al otro. El verbo coordinar (Del lat. *co*, por *cum*, con, y *ordinare*, ordenar), significa disponer cosas metódicamente y concertar medios, esfuerzos, etc., para una acción común.

De los diez mensajes emitidos por el Banco Interamericano de Desarrollo (Informe del Progreso Económico 2006) sobre la política de las políticas públicas, tres se relacionan con los conceptos de proceso, coordinación y cooperación como instrumentos para la calidad y éxito de las mismas:

1. La calidad de las políticas públicas resulta de la negociación de intereses, de acuerdo con normas transparentes definidas en el espacio público y representativas de un concierto de voluntades (procesos);
2. La coordinación⁴⁵ es una de las seis características claves de las políticas públicas, que incide en su capacidad para elevar el nivel de bienestar o contribuir al desarrollo de los países; y
3. La capacidad de los participantes para cooperar (concertar y mantener acuerdos) a lo largo del tiempo es un factor determinante y crucial de la calidad de las políticas públicas.

Con la coordinación, no se trata de cambiar las responsabilidades o la toma de decisiones que corresponden a cada instancia que participa en un proceso de coordinación, sino que se trata de sacar provecho de sinergias para ganar márgenes de autonomía, mejorar la eficiencia de las decisiones individuales, y contribuir a un mejor entendimiento entre vecinos y socios.

La labor del gobierno ocurre en tres grandes campos: el interorganizacional, intraorganizacional y el de la organización frente al individuo. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que estos campos son imprecisos y tienen líneas divisorias difusas, por lo que tienen que ser considerados únicamente como una herramienta analítica que pretende esencialmente destacar los distintos escenarios en que la administración pública tiene lugar.

Las relaciones intraorganizacionales remiten a las relaciones que establece el administrador público con otros agentes al interior de la misma organización, en consonancia con la jerarquía establecida en un organigrama. A través de este tipo de relaciones, se crean la estructura interna y se definen los vínculos

⁴⁵ El BID elabora una medición de coordinación y coherencia de las políticas públicas como el promedio de dos componentes: 1) la medida en que las nuevas políticas son coincidentes con políticas existentes y 2) si los distintos encargados de formular políticas que operan en el mismo ámbito de política (o en ámbitos conexos) coordinan su acción de manera efectiva. Construyen un índice en una escala de 1 a 4; los valores más altos indican una mayor coordinación y coherencia de las políticas públicas.

dentro de la organización. Así adquiere sentido la distinción entre la organización formal y la organización informal, en el primer caso, por lo general, descritas en un organigrama; en el segundo caso nacen de la conveniencia y la tradición. Ambas, pueden verse también como los canales por los que el poder y la información fluyen a través de la organización.

En un primer momento, exploramos de forma enunciativa el tema de coordinación, a partir de los diferentes argumentos procedentes de las doctrinas clásicas de la administración y de la teoría de la organización, interesados en proponer los principios para la conformación de las estructuras formales e informales de la organización.

Durante las primeras décadas del siglo, trabajos de Henry Fayol y James D. Money, entre otros, concibieron a la coordinación fundamentalmente como principio de organización y como componente del proceso administrativo vinculado al ejercicio de autoridad al interior de una organización y como componente del proceso administrativo vinculado al ejercicio de la autoridad y como componente del proceso administrativo vinculado al ejercicio de autoridad al interior de una organización.

La coordinación tiene como un punto de partida el asunto de la coordinación intraorganizacional que ocurre en una estructura administrativa de relaciones ordenadas de acuerdo a los principios de la organización jerárquica, es decir lo que denominamos coordinación interinstitucional.

La coordinación para la ejecución de políticas no puede ser impuesta, debe ser una resultante de la fuerza de voluntades, o mejor, surgir de la necesidad de un fin u objetivo común. Si el cuerpo necesita moverse (objetivo), los músculos, en un proceso automático, se armonizan de forma que se produce el movimiento (unión de voluntades individuales). En el caso de las políticas públicas, la coordinación es una capacidad en el funcionamiento de las instituciones públicas.

Molina y Licha (2005)⁴⁶ plantean la coordinación como un proceso mucho más amplio y comprensivo, con las siguientes características:

1. Político y técnico a la vez, dimensiones inseparables que se constituyen en modo de gobernanza para generar legitimidad, aprendizaje y efectividad;
2. Participativo y concertado, porque responde a la necesidad de articular acciones intersectoriales e intergubernamentales, y entre el gobierno y la sociedad civil;
3. Horizontal y vertical: al ser los gobiernos centrales decisores y ejecutores de políticas, ejercen una coordinación vertical (intergubernamental) y horizontal (intersectorial); y
4. Con diferentes alcances: macro, meso y micro. La coordinación puede tener alcance regional, nacional o local, y responde a diversos niveles de gestión política y técnica.

Independientemente de su alcance y nivel, la coordinación constituye un proceso que recurre a múltiples mecanismos, instrumentos, normas y procedimientos de gestión, que dependen del grado de desarrollo institucional preexistente.

La mayoría de los programas se clasifican, entonces, en la categoría de programas complejos (porque involucran diversos sectores, niveles de gobierno, fuentes de financiación, operadores internos y

⁴⁶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Reunión de Expertos, 16 y 17 de octubre de 2006. La coordinación en las políticas públicas Elementos e institucionalidad. Pág. 9.

externos), con un direccionamiento de la política de “arriba a abajo”, en el que el centro lidera la política y diseña, define los instrumentos, regula la ejecución, emite normativas si se requieren y, en algunos casos, monitorea y evalúa su ejecución. Estos programas cuentan con una institución líder, responsable de la coordinación y, en algunos casos, también responsable de la ejecución. Como ejemplo podemos citar el Sistema de Asistencia Médica Comunitaria en Argentina y los programas de empleo, municipio saludable y escuelas de calidad en México.

3.5 COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

James D. Money uno de los autores de la escuela clásica de la administración, considera que la organización constituye el rasgo característico de toda asociación humana, en búsqueda de un objetivo común, concibiéndola como la manera de correlacionar actividades o funciones específicas en un coordinado.⁴⁷ En Principios de la Organización, bajo el argumento de que la coordinación es el presupuesto indispensable de todo esfuerzo asociado, la considera como "el primer principio de organización".

Para Mary Parker, la coordinación constituye un proceso de integración dentro de la organización y como todo proceso de esta naturaleza, comporta una disposición total y honesta a contribuir cada una de las partes involucradas.⁴⁸ La coordinación representa el mutuo ajuste de actividades e intereses para la formación de un todo cooperativo, sin el sacrificio de alguna de las partes.

Se puede definir a la Coordinación institucional como el proceso a través del cual, se da orden al esfuerzo institucional de las dependencias y entidades del gobierno federal y de los gobiernos estatales y municipales. Los propósitos primordiales de esta coordinación son evitar la duplicidad de esfuerzos, transparentar y hacer más eficiente el uso de los recursos (SEDESOL).

ÁMBITOS DE COORDINACIÓN INSTITUCIONAL		
Ámbito Globalizador	Ámbito Sectorial	Ámbito Temático
<p>Comprende el nivel más agregado y abarca a la totalidad de la APF. En este nivel participan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presidencia y los gabinetes; • SHCP; • SFP; • INEGI; y, • CONEVAL. 	<p>Abarca el ámbito centralizado de una dependencia coordinadora de sector, en el cual se incluye a los órganos desconcentrados y a las entidades paraestatales que forman parte de un sector determinado y son coordinadas por dicha dependencia. En este nivel participan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dependencia coordinadora; • Órganos desconcentrados; • Entidades paraestatales. 	<p>Considera las unidades responsables que coordinan la ejecución de políticas y programas específicos, así como del gasto público, las cuales están bajo la coordinación de una Subsecretaría, de una Oficialía Mayor o sus equivalentes, de un órgano desconcentrado y de alguna entidad paraestatal. En este nivel participan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Subsecretaría u Oficialía Mayor; • Direcciones generales; • Órgano desconcentrado; y • Entidad paraestatal.

Fuente: Sistema de Evaluación del Desempeño. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

⁴⁷ Money, James, 1982. "Los Principios de la Administración " En: Dwight Waldo, Administración Pública, Trillas, 1982

⁴⁸ Fox, Elliot M. "Mary Parker Follet: The Enduring Contribution", in *Public Administration* Noviembre-diciembre 1968; p. 527.

Coordinación Intersectorial

La creciente complejidad de las actividades realizadas por el Estado, se ha traducido en la creación y redefinición de diferentes secretarías o dependencias de gobierno. En este contexto, uno de los rasgos fundamentales que caracterizan el aparato estatal, es la significativa heterogeneidad de sus estructuras administrativas; aun cuando, en apariencia, el conglomerado en su totalidad se presenta al mundo exterior como un frente unido, en realidad constituye un universo fragmentado de entidades que delimitan sus responsabilidades, incrementan su influencia y mantienen sus prerrogativas. Nada extraño hay en ello, ni se trata de un fenómeno distintivo de las organizaciones públicas. Para Meny Knapp “todo es un lejano lamento del mito de una administración unida bajo el mando de las autoridades políticas o del modelo weberiano de burocracia.”⁴⁹

Al tratar el problema de la desarticulación sectorial e intersectorial que afecta a las administraciones públicas de países en desarrollo, Kliksberg considera que las secretarías responsables del desarrollo social como el de educación y salud, se encuentran habitualmente dentro de los sectores más atrasados en el aspecto gerencial, se caracterizan por su apego a la jerarquía, verticalidad y rigidez. En adición a ello, en la gran mayoría de los casos, tales dependencias no intervienen, salvo en contadas excepciones, en los ámbitos donde se adoptan las políticas sobre temas cruciales como las decisiones y prioridades de intervención sobre ajustes de carácter presupuestal.⁵⁰ En lo que hace a su dimensión interna, es decir, de la coordinación del sector social, constituye una de las razones fundamentales de la debilidad de este tipo de sectores frente a los sectores económicos.

En el campo de la administración pública, tradicionalmente un sector ha sido entendido como una de las partes en que se divide, ya sea a nivel central o federal, para cumplir con una función o propósito que es inherente al Estado. Básicamente, un sector se integra por varias entidades con actividades afines, bajo la responsabilidad de un secretario, a través del cual se planean coordinan y evalúan las acciones necesarias para cumplir con los programas del gobierno. En este sentido la sectorización constituye la delimitación de funciones y competencias en grupos homogéneos de actividad para precisar responsabilidades, evitar duplicidad de funciones y permitir que las decisiones y acciones gubernamentales fluyan de manera eficiente.

La existencia de sectores tiene que ver con la división funcional de las secretarías y dependencias inspirada en el modelo weberiano, la sectorización constituye una de las características de la burocracia moderna. En la burocracia, advierte Max Weber “existe el principio de sectores jurisdiccionales estables y oficiales organizados en general y normativamente, es decir, mediante leyes u ordenamientos administrativos.”⁵¹

Así pues, hablar de sectores en la administración pública, es referirse a la acción que busca definir esferas de actuación, asignar responsabilidades no solamente entre las distintas secretarías o dependencias de estado, sino entre los múltiples organismos públicos que mediante la sectorización, se encuadran e incorporan en un ámbito específico de la acción gubernamental. La actividad estatal pasa por mejorar también la coordinación entre los diversos sectores. La política gubernamental en el campo social ejemplifican con claridad esta necesidad, puesto que los numerosos factores que configuran la

⁴⁹ Mary Yves y Andrew Knapp (1993). *Government and politics in Western Europe*, Oxford University Press, New York, p. 278

⁵⁰ Bernardo Kliksberg (1977). “Gerencia social: dilemas gerenciales y experiencias innovadoras”. En Kliksberg, Bernardo (Comp.) *Pobreza: Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*. PNUD-FCE, PP. 97-98.

⁵¹ Max Weber (1985). *¿Qué es la burocracia?*, Buenos Aires, Edit. La Pléyade; pp. 9-10.

pobreza y la marginación hacen imprescindible que los organismos implicados integren su acción a través de formulas de trabajo interorganizacional.

El criterio por el que generalmente se determina a cuál de los sectores pertenecerá un determinado organismo, es el tipo de producto institucional; sin embargo, hay otro criterio para establecer si una institución puede o no, ser objeto de sectorización. De modo que, cuando el producto constituye un fin último, la institución se sectoriza, cuando este producto representa un medio para la obtención de otros fines, la organización no es sectorizable, lo que no impide que pueda formar parte de sistemas administrativos que en su noción amplia o macro suponen modos de relación interorganizacional que alcanzan a varias secretarías y organismos públicos.

La formulación de la política sectorial es una responsabilidad política vinculada a la noción de política nacional, que representa el escenario donde actúan los distintos sectores de la actividad gubernamental. La expresión formal de esta política, se halla contenida ordinariamente en el Plan Nacional de Desarrollo cuya elaboración corresponde al Ejecutivo. Por su naturaleza y esfera de influencia, el Plan Nacional, norma al conjunto de programas institucionales, sectoriales y regionales. Define los propósitos, la estrategia general y las principales políticas del desarrollo.

La naturaleza de los diversos problemas que requieren ser atendidos, pone en entredicho, cada vez más, las estructuras en las administraciones públicas. Es necesaria una acción intersecretarial flexible para responder en mejores condiciones a las necesidades de los diferentes grupos poblacionales entre ellos las niñas, niños y adolescentes, muchos en condiciones de pobreza, o enfocados a cuestiones como las adicciones, migración infantil, explotación sexual infantil, trabajo infantil, entre otros.

Actualmente, los programas y políticas de la primera infancia se caracterizan por la diversidad de sectores e instituciones tanto gubernamentales (por ej., educación, salud, desarrollo social, entre otras) como no gubernamentales (por ej., las familias y comunidades, las organizaciones de la sociedad civil, la iglesia, entidades con y sin fines de lucro), que han comprometido su participación. Si bien esta diversidad ha permitido aumentar la cobertura y llegar a las poblaciones más vulnerables, la falta de coordinación intersectorial e interinstitucional ha tenido por resultado la realización de iniciativas superpuestas e intervenciones de baja calidad. Por esta razón, la coordinación entre los distintos sectores de gobierno, así como entre las instituciones gubernamentales, no gubernamentales e intergubernamentales, representa un gran desafío al desarrollo de políticas y programas de la primera infancia.

No existe un modelo único que garantice la efectividad y sustentabilidad de los mecanismos de coordinación intersectorial, en tanto que hay numerosos factores ideológicos, políticos y culturales que pueden interactuar. No obstante lo anterior, para crear y mantener los mecanismos de coordinación intersectorial, es esencial contar con la voluntad y el apoyo político explícito de las autoridades de alto nivel. Este respaldo político es necesario y, si se desea dar visibilidad e importancia a las iniciativas, debe provenir no sólo de las autoridades máximas de gobierno sino, también, de cada sector de gobierno. Adicionalmente, dicho respaldo debe ser consistente y permanente ya que, como suele suceder, con los cambios de gobierno y/o autoridades, la voluntad política y las prioridades de las nuevas autoridades también pueden cambiar, poniendo en riesgo el mecanismo de coordinación.

Se observa la tendencia a nombrar comisiones ad hoc coordinadas por una autoridad central o por Subsecretarías no ejecutoras, para dirigir el desarrollo de políticas o planes nacionales, en tanto que la ejecución de programas o estrategias específicas de planes o políticas nacionales son dirigidas por

dependencias sectoriales. Por consiguiente, la decisión de encomendar el liderazgo de la coordinación a un dependencia dependerá de los diferentes elementos que conformen las estructuras políticas y sociales, tales como el grado de jerarquía política, la superposición de funciones entre los sectores, el objetivo de los mecanismos de coordinación, la existencia de una visión holística de la infancia compartida y el mandato de cada sector, respecto de esa visión.

Los conceptos relacionados con la primera infancia han cambiado durante el siglo XX, particularmente en la segunda mitad, debido a la intervención de por lo menos tres factores: la reducción de la tasa de mortalidad infantil; la creciente sensibilización de la opinión pública acerca de los derechos del niño, y un mayor impulso a las iniciativas de investigación, así como los nuevos conocimientos sobre el desarrollo durante esta etapa de la niñez y los beneficios que aporta una atención integral. Al mismo tiempo, las declaraciones internacionales sobre los derechos del niño sensibilizaron a la opinión pública respecto de la obligación del gobierno y de la sociedad civil, en su conjunto, de proteger el derecho humano que todos los niños y niñas tienen a desarrollar plenamente su potencial.

Los Programas Sectoriales son y representan de forma más específica las principales directrices de la planeación estratégica que orientan los fines de las políticas públicas y expresan la razón de ser del Plan de Desarrollo. Por lo tanto, la vinculación de estos programas con el presupuesto público representa un factor determinante para el logro de los objetivos y metas establecidas. Estos programas agrupan el conjunto de acciones relacionadas en torno a los objetivos de un sector de la economía o sociedad. Asimismo, son determinantes en la definición de las áreas responsables, los instrumentos a utilizar, los resultados esperados, la forma de medición de los mismos y provee además los elementos necesarios para su seguimiento y evaluación.

Corresponde a cada Secretaría formular la política de cada sector, la definición de metas o tareas debe hacerse reconociendo las intersecciones con otras secretarías. La especificación de metas multisectoriales puede contribuir a hacer más eficiente el proceso de toma de decisiones, igualmente a identificar las necesidades de coordinación y apoyo a los programas más importantes. En el área social, el tipo y desarrollo de los factores que configuran los problemas en este campo, demandan políticas públicas que tomen nota de la naturaleza estructural de estos problemas, una actuación aislada y focalizada sobre un determinado factor puede reducir significativamente las posibilidades de incidir en ellas.

“Vivir Mejor” toma en cuenta los programas existentes y los complementa con acciones nuevas que se irán incorporando, bajo el principio de coordinación institucional con el fin de alcanzar las metas planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo, los Programas Sectoriales y Especiales correspondientes, así como en las Metas del Milenio comprometidas con la Organización de las Naciones Unidas. El PND establece que para el cumplimiento de los objetivos y la atención de las prioridades nacionales, los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales a elaborarse atenderán diferentes temas prioritarios para el desarrollo nacional, entre los que se encuentran para la protección a la infancia y adolescencia los siguientes:

PROGRAMA SECTORIAL DE SALUD⁵²

Con la sectorización de los servicios de salud se buscó establecer la coordinación programática y la complementación de acciones entre las dependencias y entidades que prestan servicios de salud, en torno a los programas sectoriales de corto y mediano plazos y con base en políticas, sistemas y criterios

⁵² México. Programa Sectorial de Salud 2007-2012.

homogéneos, respetando la estructura jurídica administrativa de las entidades paraestatales involucradas. El Sistema Nacional de Salud para fortalecerse, lo hace en las instituciones que lo constituyen; sin embargo, son todavía evidentes su segmentación y sus problemas de coordinación sectorial y con otros ámbitos.

Las instituciones que integran el Sector Salud son: la Secretaría de Salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF); la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA); la Secretaría de Marina (SEMAR); y Petróleos Mexicanos (PEMEX).

RELACIÓN DE LOS EJES RECTORES Y OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEL PND CON LOS OBJETIVOS DE PROGRAMA SECTORIAL DE SALUD

EJE RECTOR	OBJETIVOS DEL PND	OBJETIVOS SECTORIALES
Igualdad de Oportunidades Pobreza Desarrollo Integral Grupos Prioritarios	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mejorar las condiciones de salud de la población 2. Brindar servicios de salud eficientes con calidad, calidez y seguridad para el paciente 3. Reducir las desigualdades en los servicios de salud mediante intervenciones focalizadas en comunidades marginadas y grupos vulnerables 4. Evitar el empobrecimiento de la población por motivos de salud mediante el aseguramiento médico universal 5. Garantizar que la salud contribuya a la superación de la pobreza y al desarrollo humano del país 6. Promover el desarrollo sano e integral de la niñez mexicana, garantizando el pleno respeto a sus derechos, la atención a sus necesidades de salud, alimentación, educación y vivienda, y fomentando el desarrollo pleno de sus capacidades 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mejorar las condiciones de salud de la población 2. Reducir las brechas o desigualdades en salud mediante intervenciones focalizadas en grupos vulnerables y comunidades marginadas 3. Prestar servicios de salud con calidad y seguridad 4. Evitar el empobrecimiento de la población por motivos de salud 5. Garantizar que la salud contribuya al combate a la pobreza y al desarrollo social del país

Fuente: elaboración propia

Para cumplir con estos objetivos y alcanzar las metas, se instrumentaron diez estrategias, de las que destacamos la número dos, que se ocupa de fortalecer e integrar las acciones de promoción de la salud y prevención y control de enfermedades, dentro sus líneas de acción se encuentran:

- Desarrollar políticas públicas y acciones sectoriales e intersectoriales de promoción de la salud y prevención de enfermedades para la construcción de una nueva cultura por la salud que favorezca el manejo de los determinantes de la salud.

- Fortalecer los servicios de promoción de la salud y prevención de enfermedades incorporando acciones efectivas basadas en evidencias científicas, así como reformando la acción comunitaria para el desarrollo de entornos saludables.
- Diseñar programas y acciones para el fortalecimiento y desarrollo integral de la familia.
- Reducir la incidencia de enfermedades prevenibles por vacunación.
- Fortalecer las acciones de prevención de infecciones respiratorias agudas y enfermedades diarreicas en la infancia.
- Fortalecer las políticas de salud materna y perinatal.
- Promover la salud sexual y reproductiva responsable.
- Impulsar una política integral de prevención y atención de infecciones por VIH y otras ITS
- Impulsar una política integral para la prevención y control del sobrepeso.

Dentro de la línea de acción referente al desarrollo de políticas públicas y acciones sectoriales e intersectoriales de promoción de la salud y prevención de enfermedades para la construcción de una nueva cultura por la salud que favorezca el manejo de los determinantes de la salud se considera que el desarrollo integral de la familia es una necesidad impostergable. La familia, como núcleo básico de la sociedad, constituye el principal entorno para el desarrollo de los determinantes críticos y comunes de la salud. En este sentido, se deben fortalecer los programas y acciones dirigidos a promover una cultura del auto-cuidado de la salud, el impulso a los estilos de vida saludables y la corresponsabilidad de los miembros de la familia en la salud de cada uno de sus integrantes.

El desarrollo de un sistema de protección integral de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes, en el que se incorporen los principios rectores de la Convención sobre los Derechos del Niño, es un requisito básico para asegurar el respeto a los derechos de la infancia. Sólo a través de acciones preventivas, que incluyan la concientización de las niñas, niños y adolescentes será posible eliminar las barreras que impiden su desarrollo pleno. Asimismo, resulta de trascendental importancia, dada la estructura demográfica de nuestro país, poner especial atención en acciones de promoción de la salud y prevención de enfermedades de nuestros adultos mayores. Durante la administración del Presidente Calderón se propuso:

- Impulsar y desarrollar entre las familias un programa que promueva una cultura de autocuidado de la salud, que contribuya a mejorar sus estilos y calidad de vida.
- Revisar y actualizar la legislación familiar, en particular en lo concerniente a la promoción de los valores familiares, la educación y la orientación familiar.
- Promover y difundir los derechos de la niñez y desarrollar estrategias que permitan la regularización jurídica de menores y adopciones en coordinación con las procuradurías de la defensa del menor y la familia.
- Otorgar acciones integrales de prevención y promoción de la salud a la población adolescente, con enfoque de género, para favorecer el autocuidado de la salud en este grupo prioritario de la población.

En el Programa Nacional de Salud encontramos el fortalecimiento de la Coordinación Sectorial e Intersectorial, que tiene como propósito, promover, apoyar y uniformar la prestación de servicios del Programa, tanto en las instituciones del Sector Salud, como en los Organismos Públicos Descentralizados, con la finalidad de que las acciones alcancen simultáneamente una mayor efectividad en el grupo blanco, así como a todos las dependencias del gobierno federal que potencialmente tienen responsabilidades afines al Programa.

Los objetivos de la coordinación se pueden enumerar de la siguiente manera:

- Fortalecer la coordinación para las actividades permanentes e intensivas del Programa;
- Elaborar y concertar las bases para la coordinación del Programa con las instituciones que integran el sector en todos los niveles de la estructura de servicios de salud de las instituciones del Sector.
- Difundir normas y mecanismos de coordinación a través de los servicios estatales de salud.
- Definir, difundir y establecer los mecanismos de seguimiento de los Consejos Estatales.

En la Coordinación Intersectorial:

- Definir, establecer y aplicar mecanismos de coordinación con las dependencias relacionadas con el Programa.
- Elaborar y concertar las bases para la coordinación del Programa con las agencias internacionales y organismos no gubernamentales que apoyan al sector en todos los niveles de la estructura de servicios de salud de las instituciones del Sector.
- Gestionar el apoyo de las dependencias y organizaciones a las actividades del Programa.

A partir de los años 90 y hasta el día de hoy, México ha sido caracterizado como un país en “transición” en términos demográficos, económicos, sociales y políticos. De esta forma, los cambios demográficos han afectado las pautas de formación a través de, por ejemplo, familias menos numerosas, reducción de la tasa de nacimiento, aumento de la familia nuclear, migraciones hacia las grandes ciudades o países extranjeros, cambios en los contextos físicos y culturales, la prolongada ausencia de uno o de ambos padres y un menor número de parientes a quien recurrir en situaciones de emergencia.

En México, la responsabilidad por prestar servicios de atención a la infancia fuera del hogar y ayudar a los padres en la crianza de sus hijos, es compartida por un amplio espectro de instituciones que abarcan el sector público, el sector privado y el sector social. Por su parte, el gobierno ofrece servicios y programas a través de los sectores de salud, educación, bienestar familiar, seguridad social y trabajo y de desarrollo social, entre otros.

La principal preocupación del sector salud ha sido la supervivencia y la lucha contra las enfermedades, con particular énfasis en la población infantil. En algunas zonas rurales del país aún no se cuenta con cobertura de salud general, situación que ha motivado al sector a desarrollar un paquete de servicios básicos para atender a las familias. El paquete comprende vacunas y el monitoreo de indicadores de nutrición, así como la distribución de suplementos vitamínicos. También se han implementado programas que otorgan subsidios alimentarios.

PROGRAMA DE INFANCIA⁵³

En 1997 se integró el Programa de Atención a la Salud del Niño que abordó las principales causas de daño en ese grupo de población. Los logros se identifican principalmente en la reducción de la mortalidad Infantil, las enfermedades diarreicas e infecciones respiratorias agudas. El éxito se fundamenta en la capacitación que se ha dado a las madres o responsables del cuidado de los menores de cinco años sobre la identificación de signos de alarma, que permite solicitar la atención médica antes

⁵³ Programa de Infancia. Centro Nacional para la Salud de la Infancia y Adolescencia.

de que se presenten complicaciones. Ahora se busca ampliar el objetivo al que se dirigen las actividades. El enfoque se orienta, no al daño, sino a la prevención; esta decisión es de vanguardia en nuestro país, ya que se fundamenta en el mantenimiento de la salud hasta los nueve años.

El PROGRAMA NACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE LA MORTALIDAD INFANTIL 2007-2012, es un programa que cuenta con directrices y objetivos claros que permitirán lograr la reducción en la mortalidad infantil con estrategias claras basadas en la capacitación, la vinculación Inter-sectorial e intra-sectorial, y la participación de la comunidad en general en un marco de igualdad de oportunidades para la infancia en México. Así mismo para la consecución de los objetivos del programa se favorecerá la prevención de enfermedades, se fortalecerá la participación social en la prevención y atención y la prestación de servicios de salud que garanticen la atención oportuna.

EL PROGRAMA DE VACUNACIÓN UNIVERSAL creado en 1991, tomó y reorganizó las mejores experiencias de la vacunación en México, estableciendo el desarrollo de sus actividades en dos grandes estrategias: vacunación permanente y acciones intensivas. Las “Semanas Nacionales de Salud” se han caracterizado por ser el primer evento de salud pública en otorgar a la niñez mexicana acciones integradas de atención primaria, cuyo eje central son las acciones de vacunación.

PROGRAMA DE ATENCIÓN A LA SALUD DE LA ADOLESCENCIA⁵⁴.- Tiene como propósito desarrollar acciones integrales para promover la salud de los adolescentes haciendo énfasis en: I) factores protectores y de riesgo, II) los derechos de los adolescentes, III) el género y IV) la promoción de la salud. Estos cuatro enfoques permiten no sólo el desarrollo de acciones de prevención de enfermedades, sino también de acciones dirigidas a incidir en factores sociales, psicológicos, biológicos y familiares que influyen en el auto cuidado, el bienestar y la calidad de vida durante esta etapa.

Los temas clave de atención para este grupo de población son: Atención Integrada del Adolescente, Estilos de Vida Saludables, Habilidades para la Vida, Crecimiento y Desarrollo. Desnutrición, Sobrepeso y Obesidad. Salud Mental. Prevención de Adicciones. Violencia. Trastornos del Estado de Ánimo. Trastornos de la Conducta Alimentaria. Salud Reproductiva: Embarazo en Adolescentes, ITS, VIH/SIDA.

Entre las acciones para PREVENCIÓN Y TRATAMIENTO DEL VIH/SIDA, además de la prevención se proporciona tratamiento para este y la Infecciones de Transmisión sexual. Cuentan con Centros ambulatorios para la prevención y el control del SIDA e ITS (CAPASITS). Un sistema de monitoreo del VIH-SIDA y programas de financiamiento de proyectos de OSC que promueven la prevención de la transmisión del VIH/SIDA y otras ITS, de información y promoción de la no discriminación.

PREVENCIÓN Y TRATAMIENTO PARA ATENDER EL CONSUMO DE DROGAS EN JÓVENES.- Su objetivo es contribuir en la disminución de la demanda de drogas legales e ilegales o la reducción de la edad del primer contacto con las drogas, mejorando al mismo tiempo la sensibilidad y el conocimiento de la sociedad respecto a este problema de salud pública. Los CIJ tienen programas de prevención a través de la movilización social, así como centros de tratamiento, además realizan estudios en la materia. Asimismo se busca disminuir el uso, abuso y la dependencia, así como el impacto de las enfermedades y las lesiones que ocasionan en individuos, familias y comunidades, mediante intervenciones de tipo universal, selectivas e indicadas dirigidas a los diversos grupos de población.

La meta del programa es: disminuir en 10% la prevalencia de consumo por primera vez, de drogas ilegales en la población de 12 a 17 años de edad en el período 2007- 2012. Hay cinco estrategias: red

⁵⁴ Ídem.

nacional de atención a las adicciones, que incluye los centros de atención primaria o "Centros Nueva Vida", campaña nacional de información "para una nueva vida", en colaboración con la SEP, el SNDIF, la oficina nacional para el control del tabaco, y mecanismos de apoyo a las organizaciones civiles y centro de orientación telefónica.

EL PROGRAMA DE SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA PARA ADOLESCENTES.-Contribuye al desarrollo y bienestar de las y los adolescentes, mejorando su salud sexual y reproductiva y disminuir embarazos no planeados e infecciones de transmisión sexual, por medio de estrategias basadas en el reconocimiento de la diversidad cultural y sexual, las relaciones de género, superar las inequidades sociales y que promuevan el respeto y el ejercicio de sus derechos humanos, en particular sus derechos sexuales y reproductivos.

El programa pretende: promover en los adolescentes la adquisición del conocimiento y capacidades necesarias, la información sobre derechos sexuales y reproductivos y los beneficios de su ejercicio en la salud sexual y reproductiva; disminuir la tasa específica de fecundidad en adolescentes, favoreciendo el acceso gratuito y el uso de métodos anticonceptivos modernos; contribuir a que la población adolescente tenga acceso y reciba servicios en salud sexual y reproductiva de calidad, acordes a sus necesidades en todas las entidades federativas del país; contribuir a la disminución de las infecciones de transmisión sexual y VIH/Sida en la población adolescente.

PROGRAMA PARA LA PREVENCIÓN Y EL TRATAMIENTO DEL CÁNCER EN LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA.-Coordinar y concertar las acciones de los sectores público, social y privado; así como proponer los lineamientos en materia de investigación, prevención, diagnóstico y tratamiento integral del cáncer detectado entre la población menor de dieciocho años en la República Mexicana. Este Programa tiene diferentes líneas estratégicas, entre las que se destacan la continua capacitación al personal de salud y la consolidación del Registro de Cáncer en Niños y Adolescentes, así como, la supervisión de acciones relacionadas con la atención y tratamiento de los menores de 18 años con cáncer en las entidades federativas, el desarrollo de Talleres Regionales de Capacitación para la Detección Oportuna de Cáncer en Menores de 18 años.

SEGURO POPULAR- SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN SALUD. (IMSS, ISSSTE, PEMEX, Defensa Nacional, Marina)

Otorgan cobertura de servicios de salud, a través de un aseguramiento público y voluntario, para aquellas personas de bajos recursos que no cuentan con empleo, o que trabajan por cuenta propia y que no son derechohabientes de ninguna institución de seguridad social. Los integrantes de las familias afiliadas al Sistema de Protección Social en Salud a través del Seguro tendrán acceso a los servicios médico-quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios que satisfagan de manera integral las necesidades de salud. Dependiendo del ingreso económico de la familia, puede requerirse una cuota anual. Los beneficiarios de otros programas como oportunidades, caravanas de la salud, municipios con menor IDH, seguro médico para una nueva generación, migrantes y embarazo saludable, también son afiliados al seguro popular. La afiliación tiene una vigencia de 3 años.

Su población objetivo es: población no derechohabiente de la seguridad social, (IMSS, ISSSTE, PEMEX, etc.) Las familias que pueden estar integradas por:

1. Los cónyuges.
2. La concubina y el concubinario.
3. El padre y/o la madre no unidos en vínculo matrimonial o concubinato.
4. Los hijos menores de edad.

5. Los menores de edad que formen parte del hogar y tengan parentesco de consanguinidad con los mencionados en los números 1 a 3.
6. Los hijos solteros de hasta 25 años que prueben ser estudiantes.
7. Los hijos discapacitados dependientes.
8. Los ascendientes directos en línea recta mayores de 64 años, que sean dependientes económicos y vivan en el mismo hogar.
9. Las personas que, aún no teniendo parentesco de consanguinidad con los mencionados en los números 1 a 3, habitan en la misma vivienda y dependen económicamente de él y sean menores de 18 años o discapacitados dependientes de cualquier edad.

SEGURO MÉDICO PARA UNA NUEVA GENERACIÓN.- Es parte del Sistema de Protección Social en Salud y tiene como principal objetivo proteger la salud de los niños mexicanos nacidos a partir del 1º de diciembre de 2006. Este seguro ofrece atención médica integral a los niños desde que nacen y hasta que cumplen cinco años de edad y garantiza la afiliación inmediata de toda la familia al Sistema de Protección Social en Salud.

Los niñas y niños recibirán servicios de medicina preventiva y atención médica de primer, segundo y tercer niveles, a partir del día de su afiliación al SMNG y durante la vigencia de sus derechos, sin ningún desembolso por el servicio, mediante un paquete de acciones integrado de la siguiente manera: a) Un paquete de acciones preventivas y de atención con línea de vida; b) Estudios de laboratorio y gabinete que permitan diagnósticos tempranos; c) Atención médica, medicamentos e insumos de salud para los padecimientos que afectan a menores de 5 años. Ofrece servicios a las niñas y niños desde que nacen hasta que cumplen 5 años de edad. Las familias al afiliarse al Sistema de Protección Social en Salud pueden tener que pagar una cuota que varía desde los 0 a los 11, 378.86 pesos, dependiendo del ingreso económico de la familia.

ESTRATEGIA EMBARAZO SALUDABLE- SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN SALUD.- Proteger la salud de la mujer durante el embarazo, al igual que la del recién nacido. Fue creado como complemento del Seguro Médico para una Nueva Generación. Las mujeres beneficiarias de esta estrategia tienen acceso a los siguientes servicios: atención prenatal en el embarazo; atención de parto y puerperio fisiológico y atención de cesárea y puerperio quirúrgico.

FONDO DE PROTECCIÓN PARA GASTOS CATASTRÓFICOS- SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN SALUD.- Otorgar servicios médicos de alta especialidad a las personas que no cuentan con Seguridad Social y que padecen enfermedades de alto costo que pueden poner en riesgo su vida y patrimonio familiar. En 2009 cubrió los gastos de 49 intervenciones, clasificadas en ocho enfermedades: cáncer cérvico uterino, VIH/SIDA, cuidados intensivos neonatales, cataratas, cáncer de niños y adolescentes, trasplantes de médula ósea, cáncer de mama y trastornos quirúrgicos congénitos y adquiridos.

PROGRAMA DE ACCIÓN: ARRANQUE PAREJO EN LA VIDA.- Brindar información y servicios de salud de calidad para garantizar un embarazo saludable, un parto seguro y un puerperio sin complicaciones a todas las mujeres mexicanas, así como igualdad de oportunidades de crecimiento y desarrollo a todas las niñas y niños, desde antes de su nacimiento hasta los 28 días de vida.

Los objetivos específicos incluyen:

- Garantizar la prestación de servicios de salud oportunos, con calidad y seguridad durante el embarazo, parto, puerperio y en la atención de emergencias obstétricas (AEO) a todas las mujeres mexicanas sin distinción de condición socioeconómica, cultural y social.
- Reducir las brechas existentes en las condiciones de salud para las mujeres durante el proceso reproductivo y para las niñas y niños durante los primeros 28 días de edad, entre las entidades federativas y municipios con el menor índice de desarrollo humano.
- Promover la atención integral y de calidad a las niñas y niños durante los primeros 28 días de vida para prevenir la discapacidad y favorecer su sano crecimiento y desarrollo.

PROGRAMA VETE SANO REGRESA SANO.- Pretende contribuir a la protección de la salud del migrante y su familia, con participación coordinada Intrainstitucionales e intersectorial, impulsando acciones de promoción de la salud y prevención, en su lugar de origen, traslado y destino, para lograr que esta parte de la población sea capaz de manejar los determinantes de su salud y mejorar sus entornos.

Su finalidad es facilitar la participación activa de las comunidades organizadas de migrantes en las acciones de promoción de la salud, para fortalecer su base social y que construyan sus planes de acción, a partir de diagnósticos participativos donde identifiquen los determinantes de su salud; contribuir a la ampliación de la cobertura efectiva del paquete garantizado de salud con énfasis a los migrantes; promover convenios de colaboración para la creación de un sistema de responsabilidad compartida en la atención al migrante, tanto al interior como al exterior del País; favorecer el desarrollo de entornos saludables para migrantes: viviendas, escuelas, sitios de trabajo (en especial albergues).

Además, la estrategia línea de vida, incluye acciones de vacunación, prevención de problemas nutricionales, enfermedades infectocontagiosas y crónico degenerativas, acciones dirigidas a la detección, diagnóstico y tratamiento, orientación y consejería en salud mental, prevención de adicciones, violencia y accidentes.

PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE LA VIOLENCIA FAMILIAR Y DE GÉNERO.- Reducir la prevalencia y severidad de los daños a la salud causados por la violencia contra las mujeres, con particular énfasis entre aquéllas que se encuentran en situación de mayor riesgo o vulnerabilidad. Los objetivos específicos del programa comprenden:

- Promover la detección temprana de la violencia entre las mujeres de 15 años y más.
- Garantizar el acceso oportuno a servicios de atención médica y psicológica especializada de las consecuencias de la violencia familiar o de género.
- Contribuir a que las mujeres y sus hijos e hijas que viven en violencia extrema cuenten con espacios seguros que les brinden protección, atención médica, psicológica y orientación legal.
- Contribuir desde el Sistema Nacional de Salud a la prevención de la violencia familiar y de género; así como a la promoción del derecho a una vida sin violencia como parte de los derechos humanos de las mujeres.
- Contar con información científica, actualizada, íntegra y comparable.
- Promover la atención integral, solidaria, con perspectiva de género, respetuosa, multidisciplinaria e interinstitucional, que evite la revictimización de las personas afectadas por la violencia familiar y de género.

ESCUELA Y SALUD.- Tiene como objetivo realizar intervenciones intersectoriales, anticipatorias, integradas y efectivas, con los niños de educación básica, adolescentes y jóvenes de educación media y superior, que les permitan desarrollar capacidades para ejercer mayor control sobre los determinantes causales de su salud, mejorarla, y así incrementar el aprovechamiento escolar. Los principales determinantes de la salud de niñas, niños, adolescentes y jóvenes son:

- Alimentación correcta
- Actividad física
- Adecuada higiene personal y saneamiento básico
- Factores psicosociales: prevención de la violencia y de adicciones
- Sexualidad responsable y protegida

Los principales componentes del programa son:

- Orientación y capacitación a padres de familia
- Impulso a la participación social en la escuela para contribuir a la creación de una nueva cultura de la salud.
- Articulación de acciones de prevención y promoción de la salud, en el proyecto escolar.
- Coordinación intersectorial e interinstitucional entre el sector educativo y otras dependencias del sector público, privado y organizaciones de la sociedad civil.
- Seguimiento y evaluación de las acciones del Programa.

SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA

CENTROS ASISTENCIALES DE DESARROLLO INFANTIL (CADI)

El Sistema Nacional DIF, norma en todo el país la operación de los Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil, modelo mediante el cual, se otorgan bajo un enfoque compensatorio e integral diversos servicios, priorizando en acciones de salud, nutrición, educación y prevención de riesgos, con énfasis en la promoción de una nueva cultura de respeto de las niñas y los niños. Cabe señalar que con el propósito de coadyuvar a eliminar fenómenos de exclusión y fomentar oportunidades de desarrollo, se considera la incorporación a estos centros de los menores sanos discapacitados, brindando a los niños calidad y calidez en los servicios y seguridad para su desarrollo y contribuyendo también al fortalecimiento de la integración familiar.

Los CADI son un modelo de atención escolarizado para otorgar bajo un esquema integral, diversos servicios, como nutrición, salud, trabajo social y educación, con énfasis en la promoción y difusión de una nueva cultura de respeto a los derechos de las niñas y los niños, así como la incorporación de menores sanos discapacitados, contribuyendo también al fortalecimiento de la integración familiar. La población que atiende son niñas y niños menores de 5 años 11 meses de edad, hijos de madres trabajadoras.

CENTROS DE ASISTENCIA INFANTIL COMUNITARIOS (CAIC)

La operación de estos centros asistenciales se sustenta en el hecho de generar espacios de protección temporal a niñas y niños menores de 5 años 11 meses de edad, hijos de madres trabajadoras y jefas de familia, que carecen de los servicios asistenciales y educativos para el cuidado y formación integral de

sus hijos, los cuales, frecuentemente, están en situación de abandono temporal, debido a la necesidad de incorporarse al mercado laboral para contribuir al ingreso familiar.

A través de él se proporcionan servicios de formación integral, alimentación y cuidado de la salud a menores de 2 años a 5 años 11 meses de edad; además de brindarse a las madres, orientación sobre desarrollo humano, con la finalidad de que se integren y, a su vez, promuevan la participación activa y autogestiva de la comunidad; ello ha permitido atender cada día a un mayor número de menores en condiciones de vulnerabilidad, además de que permite incidir en la prevención de las consecuencias del abandono temporal que sufren los menores en situación de riesgo.

Con motivo de la Ley de Obligatoriedad de la Educación Preescolar, se ha procedido a profesionalizar y certificar al personal que labora en este tipo de centros de orientación autogestiva y comunitaria, a efecto de no cancelar este esquema de trabajo con la población infantil de familias vulnerables.

Se proporcionan los servicios de: educación y estimulación temprana con el programa oficial de Educación Inicial (PEI), Alimentación, Seguridad y Cuidado, Orientación Familiar y Comunitaria, Salud. Cabe señalar, que es un modelo autogestivo de participación comunitaria. Los servicios de la orientadora comunitaria los paga la propia comunidad y los padres de familia. Los padres de familia se comprometen a participar en diversas acciones en beneficio de los CAIC: mantenimiento, mano de obra para la construcción y adecuaciones del centro, elaboración de material didáctico y participación en diversas actividades comunitarias.

PROGRAMA DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE EMBARAZOS EN ADOLESCENTES.- Este programa tiene la finalidad prevenir y atender los riesgos de exclusión social derivados del embarazo y la maternidad no planeada en la adolescencia, proporcionando en concordancia con sus características y bajo una perspectiva de género, la orientación y asistencia adecuada e integral que fomente una actitud responsable frente a su sexualidad, propiciando su incorporación a una vida plena y productiva.

En la vertiente de prevención se realizan talleres de orientación e información sobre temas de salud sexual y reproductiva tanto a población escolarizada como abierta. En la vertiente atención se realiza un Taller de Salud Sexual y Reproductiva y se proporcionan servicios asistenciales: asistencia jurídica, orientación psicológica, atención médica de primer nivel o canalización, becas académicas o de capacitación. Su población objetivo son madres, padres y embarazadas adolescentes de 12 a 20 años, así como población abierta y escolarizada de 12 a 18 años.

PROGRAMA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS PSICOSOCIALES.- El Programa de Prevención de Riesgos Psicosociales cuenta con estrategias encaminadas a contribuir a la disminución de las causas y consecuencias que genera el fenómeno de las adicciones, apoyándose de la prevención con un enfoque de riesgo-protección, así como en el desarrollo de habilidades y actitudes de protección que permita a las niñas, niños, adolescentes, sus familias y miembros de la comunidad, enfrentar los riesgos psicosociales presentes en su entorno y construir proyectos de vida positivos y saludables.

Campaña Nacional contra las Adicciones "Nueva Vida".- Específicamente, como parte de la Estrategia Nacional de Prevención y Tratamiento de Adicciones, la Secretaría de Salud a través del Consejo Nacional contra las Adicciones y el SNDIF, y con la participación de SEDESOL, CONALEP, los Sistemas Estatales para el Desarrollo Integral de la Familia y el resto del sector salud, pusieron en marcha una propuesta de intervención dirigida a disminuir el riesgo de adicción en la población de niñas, niños y jóvenes del país, a través de la Campaña Nacional "Nueva Vida". Esta campaña tiene como misión establecer un frente

social a través de la conformación de redes sociales en contra de las adicciones, donde los diferentes actores sociales y de gobierno participen activamente y se brinden herramientas prácticas a la población vulnerable para incrementar la percepción de riesgos asociados al uso y abuso de sustancias adictivas.

PROMOCIÓN Y DIFUSIÓN DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ.- Contribuir a cimentar una cultura nacional de respeto, salvaguarda y tolerancia hacia la población infantil, a través de la instrumentación de estrategias encaminadas a generar un proceso de cambio social, que promuevan entre la población en general el entendimiento, conocimiento, aplicación, ejercicio y cumplimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Su objetivo general es articular en todo el país una Red conformada por niñas, niños y adolescentes que difundan y promuevan el conocimiento de sus derechos, dentro de su familia, escuela y comunidad, con el apoyo y reconocimiento de las autoridades locales, a fin de participar en su comunidad desde su realidad cotidiana.

PROGRAMA DE ATENCIÓN A LA SALUD DEL NIÑO.- Promueve una cultura de la salud en las niñas y los niños que asisten a los CADI y CAIC como estrategia de prevención y disminución de los riesgos a la salud, para desarrollar conocimientos, hábitos, actitudes y conciencia entre los diferentes actores de los centros educativos, sobre el autocuidado y saneamiento entre las niñas y los niños menores de seis años, sus familias y la comunidad a la que pertenecen. Opera a través de tres esquemas:

- Fomentar de la participación en las semanas nacionales de salud, para disminuir enfermedades prevenibles por vacunación.
- Desarrollar el Club Salud del Niño que es un programa que emana de la SSA y cuyas actividades dirigidas a niñas, niños, padres, madres y comunidad.
- Fomentar ente los DIF estatales y municipales, acciones para generar una cultura familiar del cuidado de la salud.

TRABAJO INFANTIL

De acuerdo con la normatividad internacional, se considera trabajo infantil a todo aquel trabajo que es física, mental, social o moralmente perjudicial o dañino para el niño, y que interfiere en su escolarización, ya sea privándolo de asistir a la escuela, obligándolo a abandonarla prematuramente, o exigiendo que intente combinar la asistencia a la escuela con largas jornadas de trabajo pesado. El SNDIF previene y atiende el trabajo infantil mediante la promoción de redes comunitarias, el fortalecimiento de las capacidades familiares e individuales y revalorar el papel de la escuela, como generadora de capacidades; y en el largo plazo, erradicarlo con la participación de los tres órdenes de gobierno, otras dependencias y organismos de la sociedad civil. La población objetivo de este programa son las niñas y niños trabajadores del sector informal.

El programa contempla el otorgamiento de apoyos compensatorios, esto es; becas para los menores trabajadores. Estas becas pretenden cubrir el costo de oportunidad⁶ en que incurren los menores al dedicar su tiempo a la educación o la capacitación (disminuir el riesgo en el ingreso).

EXPLOTACIÓN SEXUAL INFANTIL

Promover políticas y acciones sistémicas para la prevención, atención y protección de niñas, niños y adolescentes víctimas de la explotación sexual infantil, con la participación activa de los tres órdenes de gobierno, instituciones públicas, privadas y organizaciones de la sociedad civil, a nivel nacional y en

estrecha coordinación con otros órganos internacionales. Actividades en el marco del Plan de Acción Nacional de la Coordinación Nacional para Prevenir, Atender y Erradicar la Explotación Sexual Infantil, que incluye a múltiples instituciones: SRE, SEDESOL, PGR, PFP, SECTUR, SS, SSP, INAMI, CISEN, INMUJERES, STPS, OIT, SEGOB, CNDH. Dentro de sus acciones se encuentran:

- Coordinar las acciones que los organismos gubernamentales y de la sociedad civil instrumenten para la atención de niñas, niños y adolescentes víctimas de la explotación sexual infantil;
- Fomentar el diseño, difusión e implementación de herramientas para la prevención de la ESI; promover el desarrollo de estrategias de atención integral para niñas, niños y adolescentes víctimas de ésta;
- Impulsar la protección jurídica y legal necesaria, así como la defensa y aplicación de los derechos de la infancia y adolescencia y fomentar el estudio, investigación y diagnóstico de este problema.

ATENCIÓN A NIÑAS Y NIÑOS ADOLESCENTES MIGRANTES, NO ACOMPAÑADOS. INM, SEGOB.

Conjuntar esfuerzos y acciones entre las instancias de los tres órdenes de gobierno, instituciones públicas, privadas y organismos de la sociedad civil nacionales e internacionales, con el fin de prevenir y atender las necesidades de los niños, niñas y adolescentes migrantes y repatriados que viajan solos y las problemáticas colaterales a que están expuestos, así como promover acciones coordinadas de protección y contención familiar y comunitaria. Tiene varias vertientes de trabajo:

- Promueve la coordinación interinstitucional para la atención de las niñas, niños y adolescentes migrantes.
- Coordina una red de albergues de tránsito para niñas, niños y adolescentes repatriados en la frontera norte y cuenta con un albergue en Tapachula para niños, niñas y adolescentes extranjeros.
- Integra un sistema de información sobre niñas, niños y adolescentes repatriados.
- Impulsa investigaciones en la materia; coordina con los DIF estatales la reintegración familiar y ofrece servicios asistenciales, becas educativas y alimentarias, apoyo familiar y atención especializada en lugares de origen.
- Desarrolla campañas de promoción, difusión y defensa de los derechos de las niñas, niños y adolescentes migrantes.

Cuenta con una red de 32 módulos y albergues en la franja fronteriza, que recibe a las niñas, niños y adolescentes que han sido repatriados desde Estados Unidos:

Frontera Norte: Baja California: Tijuana, Mexicali; Chihuahua: Ojinaga, Ciudad Juárez; Coahuila: Piedras Negras, Ciudad Acuña; Nuevo León: Monterrey; Sonora: Agua Prieta, Nogales; San Luis Río Colorado; Tamaulipas: Nuevo Laredo, Reynosa, Matamoros.

Frontera Sur: Operada por los Sistemas DIF de los estados de Veracruz: Acayucan, Oaxaca: Juchitán, Tabasco: Tenosique y Chiapas: Tapachula. Se enfoca principalmente en el acogimiento y custodia de las niñas, niños y adolescentes extranjeros (principalmente centroamericanos) que son detectados en México sin documentación. Les ofrece los mismos servicios de asistencia social en tanto el INM determina su situación migratoria y/o les devuelve a su nación. Cuenta con una red de siete módulos y

albergues para la atención de la infancia y adolescencia migrante. Entre ellos, destacan los módulos de tránsito, que se encuentran instalados al interior de las estaciones migratorias del INM.

Lugares de Origen: Los estados que operan esta estrategia son: Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Zacatecas.

Acuerdos y acciones interinstitucionales.- Se cuenta con un Convenio de Colaboración Marco entre el SNDIF, el Instituto Nacional de Migración (INM) y la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados de la SEGOB (COMAR), quienes de la mano del gobierno del Estado de Chiapas –a través del DIF Municipal– podrán brindar mayor y mejor protección a los menores extranjeros no acompañados.

Se creó la MESA DE DIÁLOGO INTERINSTITUCIONAL SOBRE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES, NO ACOMPAÑADOS Y MUJERES MIGRANTES (PGR, SEDESOL, DIF, SEGOB). Tiene como acciones principales: crear mecanismos integrales de protección para los niños y niñas migrantes y asegurar la coordinación interinstitucional, intercambiar información y acordar las medidas y mecanismos que permitan garantizar los derechos y la protección de las niñas, niños y adolescentes no acompañados y mujeres que entren o salgan del territorio nacional. Es un foro de discusión sobre políticas y responsabilidades sobre los niños y niñas migrantes. Constituye un mecanismo estratégico de coordinación interinstitucional para abordar un fenómeno de por sí multidimensional, promoviendo, además, acuerdos vinculantes sobre medidas y mecanismos que permitan garantizar efectivamente los derechos y la protección de las niñas, niños y adolescentes no acompañados y mujeres que entren o salgan del territorio nacional.

En el marco de esta mesa:

- Se ha desarrollado el modelo para la protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes y repatriados no acompañados que incluye las diversas etapas e instituciones que intervienen para asegurar la protección adecuada de los niños y adolescentes durante el proceso migratorio.
- Se creó y capacitó un cuerpo especializado de Oficiales de Protección a la Infancia (OPI's), dependientes del INM que atienden a este sector de población.
- Se está concluyendo el diseño de un modelo de repatriación con respeto a los derechos de los niños, niñas y adolescentes no acompañados extranjeros que son repatriados por México a sus países de origen.

Los Oficiales de Protección a la Infancia deberán principalmente, detectar y atender de manera especial las necesidades más urgentes de los niños migrantes; manejar las herramientas necesarias para la intervención en situaciones de crisis, de solicitud de refugio y casos de trata, así como informarles a los niños, niñas y adolescentes, en un lenguaje adecuado, cuáles son sus derechos y responder a todas sus dudas sobre su procedimiento migratorio. De igual forma, los OPIS deberán canalizar a los niños y jóvenes a los albergues del DIF y acompañarlos en los procesos de repatriación a sus países, garantizando su protección en todo momento.

PREVENCIÓN Y ATENCIÓN A NIÑAS, NIÑOS Y JÓVENES EN SITUACIÓN DE CALLE

Contribuir a dar solución y atención integral, a mediano plazo, a la problemática de las niñas, niños y jóvenes en situación de calle en las principales zonas metropolitanas del país.

Este subprograma tiene dos vertientes:

- En un ámbito preventivo, promueve el desarrollo de investigaciones locales y específicas.
- En materia de atención, otorga becas educativas y alimenticias y desarrolla acciones articuladas en salud, capacitación y reintegración familiar.

IMSS

GUARDERÍAS PARA MADRES TRABAJADORAS.

Proporcionar a los hijos(as) de las madres trabajadoras aseguradas, padres viudos o divorciados a los que judicialmente se le hubiere confiado la custodia de sus hijos, todos aquellos elementos que favorezcan su desarrollo integral, a través de la práctica de acciones de alto valor educativo, nutricional, de preservación y fomento de la salud, así como satisfacer la demanda, mediante la ampliación de cobertura. Su población son niñas y niños de 43 días de nacidos hasta los 4 años.

NIÑOS PREVENIMSS

PREVENIMSS cuenta con el Programa de Salud del Niño con el fin de otorgar a los niños menores de 10 años acciones de Promoción de la Salud, Vigilancia de la Nutrición, Prevención, Detección y Control de Enfermedades, de acuerdo con el grupo de edad correspondiente (recién nacidos a menores de siete días, niños menores de un año de edad, niños de un año y niños de 2 a 9 años).

PROGRAMAS DE SALUD DEL ADOLESCENTE DE 10 A 19 AÑOS

En congruencia con la estrategia de PREVENIMSS para niños menores de 10 años, el Programa de Salud del Adolescente de 10 a 19 años tiene como objetivo otorgar a los adolescentes de 10 a 19 años acciones de promoción de la salud, vigilancia de la nutrición, prevención, detección y control de enfermedades y salud reproductiva.

CLÍNICAS DE ATENCIÓN DEL ADOLESCENTE

Se otorgan servicios al adolescente con enfermedades crónicas; multisistémicas como insuficiencia renal, cáncer, y enfermedades de la colágena; con trastornos de la alimentación como bulimia y anorexia; de forma multidisciplinaria y en busca de una recuperación y mejor calidad de vida; destaca la atención de la Clínica de Ginecología Pediátrica, donde se ofrece a las adolescentes de manera adecuada y oportuna atención durante el embarazo y posteriormente al parto. De esta manera se garantiza la detección y atención de riesgos obstétricos.

ISSSTE

Entre las acciones realizadas para la atención y prevención de la salud de la primera infancia destacan: a) el fortalecimiento de la promoción de la lactancia materna; b) el reforzamiento de los programas de planificación familiar y control del embarazo (como la implementación de la cartilla "CUÍDAME" que se distribuye a todas las unidades de primer nivel y se orienta a la atención de calidad y la identificación oportuna de riesgos y signos de alarma); y c) el mejoramiento del monitoreo del tamiz neonatal como uno de los principales componentes para la prevención de la discapacidad por defectos al nacimiento.

Asimismo, derivado de la Estrategia Nacional de Prevención y Promoción para una Mejor Salud, en las Unidades de Primer Nivel de Atención se implementaron los Módulos PrevenISSSTE, con el objetivo de otorgar el Paquete Garantizado de Servicios a la población derechohabiente. Durante el año 2009 se desarrolló el Sistema de Registro de las Acciones de las Cartillas en Línea, incluyendo las acciones realizadas a niñas y niños de 0 a 9 años de edad. Además, se ha dado comienzo a importantes acciones de seguimiento mediante el Programa de Prevención y Regresión de Sobrepeso y Obesidad, para desacelerar el incremento de la prevalencia de estos padecimientos, promoviendo la adopción de estilos de vida saludable con alimentación correcta y actividad física personalizada para cada grupo de edad.

Dentro de los módulos PrevenISSSTE se realizan acciones de promoción y prevención de la salud para la población adolescente; favorecer la corresponsabilidad social en el cuidado de su salud; se realizan capacitaciones en temas de salud reproductiva; Consejería al Adolescente, con el fin de que a cada usuario se le oferte el método indicado de acuerdo con su edad y riesgos; el fortalecimiento de las clínicas de tabaquismo; y la capacitación de profesionales de la salud como promotores "Nueva Vida".

PROGRAMA SECTORIAL DE EDUCACIÓN⁵⁵

Si bien hemos avanzado considerablemente en ampliar la cobertura, sobre todo en la educación básica, y en reducir las inequidades de género y regionales de los servicios educativos, tenemos todavía graves rezagos. Más de 30 millones de personas no concluyeron o nunca cursaron la primaria o la secundaria, es decir, un tercio de la población mexicana no ha tenido acceso a la educación básica o no ha podido concluirla. El promedio de escolaridad es inferior a la secundaria terminada, lo que constituye una grave limitante a nuestro potencial de desarrollo. Nuestro sistema educativo presenta serias deficiencias, con altos índices de reprobación y deserción de los alumnos, y bajos niveles de aprovechamiento. La formación escolar prevaleciente, como lo han demostrado las pruebas nacionales e internacionales aplicadas en la educación básica y en la media superior, no logra todavía desarrollar plenamente en los estudiantes las habilidades que les permitan resolver problemas con creatividad y eficacia, y estar mejor preparados para los desafíos que les presentan la vida y la inserción en el mercado laboral.

En el ámbito de la educación, se ha creado una división administrativa responsable por la dirección de programas superpuestos de "educación preescolar" (entre 3 y 5 años) y de "educación inicial" (menores de 4 años). La educación inicial comprende, tanto programas impartidos en establecimientos educacionales, como programas informales de educación de padres.

Para la ejecución de este programa participan, además de la Secretaría de Educación Pública, los siguientes organismos sectorizados: Administración Federal de Servicios Educativos del Distrito Federal (AFSEDF), Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), Fideicomiso del Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER), Universidad Pedagógica Nacional (UPN), Colegio de México (COLMEX), Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI), Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG), entre otras, que apoyan los programas dirigidos a la infancia y adolescencia.

El Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (*CONACULTA*), la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (*CONADE*) y el Instituto Mexicano de la Juventud (*IMJUVE*) son responsables de elaborar su programa institucional.⁵⁶

⁵⁵ Programa Sectorial de Educación 2007 – 2012.

RELACIÓN DE LOS EJES RECTORES Y OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEL PND CON LOS OBJETIVOS DE PROGRAMA SECTORIAL DE EDUCACIÓN

EJE RECTOR	OBJETIVOS DEL PND	OBJETIVOS SECTORIALES
<p align="center">Igualdad de Oportunidades. Pobreza. Transformación Educativa Grupos Prioritarios</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Elevar la calidad educativa. 2. Reducir las desigualdades regionales, de género y entre grupos sociales en las oportunidades educativas. 3. Incorporar plenamente a los pueblos y a las comunidades indígenas al desarrollo económico, social y cultural del país con respeto a sus tradiciones históricas y enriqueciendo con su patrimonio cultural a toda la sociedad. 4. Eliminar cualquier discriminación por motivos de género y garantizar la igualdad de oportunidades para que las mujeres y los hombres alcancen su pleno desarrollo y ejerzan sus derechos por igual. 5. Promover el desarrollo sano e integral de la niñez mexicana garantizando el pleno respeto a sus derechos, la atención a sus necesidades de salud, alimentación, educación y vivienda, y promoviendo el desarrollo pleno de sus capacidades. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Elevar la calidad de la educación para que los estudiantes mejoren su nivel de logro educativo, cuenten con medios para tener acceso a un mayor. 2. Ampliar las oportunidades educativas para reducir desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad. 3. Impulsar el desarrollo y utilización de tecnologías de la información y la comunicación en el sistema educativo para apoyar el aprendizaje de los estudiantes. 4. Ofrecer una educación integral que equilibre la formación en valores ciudadanos. 5. Ofrecer servicios educativos de calidad para formar personas con alto sentido de responsabilidad social, que participen de manera productiva y competitiva en el mercado laboral.

Fuente: PND 2007- 2012. Programa Sectorial de Educación 2007 – 2012

Dentro de las Estrategias del Programa Sectorial de Educación, destacan las siguientes:

Objetivo 1.

1. Realizar una reforma integral de la educación básica, centrada en la adopción de un modelo educativo basado en competencias, que responda a las necesidades de desarrollo de México en el siglo XXI.
2. Revisar y fortalecer los sistemas de formación continua y superación profesional de docentes en servicio, de modo que adquieran las competencias necesarias para ser facilitadores y promotores del aprendizaje de los alumnos.

⁵⁶ Ídem.

Objetivo 2.

- 2.1 Consolidar y fortalecer el componente educativo del programa de becas Oportunidades, sobre todo en secundaria.
 - Incrementar la cobertura de las becas.
 - Apoyar a las madres jóvenes y jóvenes embarazadas para continuar y concluir su educación básica.
- 2.2 Adecuar la oferta de servicios educativos a la dinámica de la demanda, particularmente en preescolar.
 - Acordar con las autoridades competentes, las condiciones pedagógicas y de infraestructura para el ingreso a preescolar de la población infantil de 3 años.
 - Replantear la obligatoriedad del 2º grado para ingresar al 3º, estableciendo los acuerdos necesarios para que los niños sean inscritos al grado que les corresponde según su edad.
- 2.3 Institucionalizar, en todos los servicios de educación inicial, un modelo de atención con enfoque integral, para favorecer el desarrollo físico, afectivo, social y cognitivo de niñas y niños de 0 a 3 años de edad, en todo el país.
 - Promover mecanismos de coordinación interinstitucional para la asistencia técnica, académica y financiera, con el propósito de favorecer la capacidad de gestión, cobertura e innovación de los servicios de educación inicial en el país.
 - Fomentar la participación de los padres de familia para consolidar el enfoque integral de la educación inicial y ampliar la cobertura de los diferentes programas de atención a la población infantil de 0 a 3 años de edad.
- 2.4 Articular la oferta de servicios dirigidos a la población en situación de vulnerabilidad y establecer un nuevo marco de responsabilidades para asegurar mejores niveles de cobertura y logro educativo en estos grupos.
 - Fortalecer las políticas educativas y la coordinación con las entidades federativas para elevar la cobertura de la atención de la población en edad escolar básica en condiciones de marginación y vulnerabilidad.
 - Reorientar los recursos destinados a la educación básica, dando prioridad a las regiones en situación de marginación y vulnerabilidad.
 - Desarrollar un modelo pedagógico de educación básica intercultural para los hijos de jornaleros agrícolas inmigrantes y emigrantes, pertinente al contexto de esta población, así como los mecanismos de seguimiento académico que les aseguren la continuidad de sus estudios, en sus comunidades de origen y de destino.
- 2.5 Fortalecer los programas e iniciativas diversas dirigidas a la atención de niños y jóvenes indígenas, la actualización y formación de docentes hablantes de lengua indígena, y la formación de los docentes en las escuelas multigrado.
- 2.6 Reforzar el equipo tecnológico, didáctico y docente del modelo de telesecundaria, de modo que propicie mayores rendimientos académicos.

En el campo de la educación, diferentes divisiones se responsabilizan por los distintos segmentos de la población que les corresponde atender, tarea que implica el uso de modelos específicos. En la actualidad, se dispone de información periódica para tres modelos de escuelas preescolares. La gran

mayoría de los niños preescolares se encuentra matriculada en escuelas de tipo “general”, que caen bajo la jurisdicción de la educación básica; si bien también se cuenta con un sistema paralelo de atención a niños indígenas que forma parte de la división de Educación Indígena. Adicionalmente, el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) opera las denominadas escuelas “comunitarias” situadas, en su gran parte, en comunidades rurales pequeñas de menos de 500 residentes aunque, ocasionalmente, también pueden encontrarse en barrios marginales de pueblos más grandes.

Los programas de cuidado infantil están repartidos entre entidades de bienestar familiar (Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, DIF) y de seguridad social. La primera atiende a la “población abierta”, es decir, personas empleadas en el sector informal o sin empleo. El sector de bienestar familiar también es responsable por la operación de un programa que distribuye desayunos escolares y de programas institucionales para niños huérfanos o que no pueden ser cuidados por sus familias, aunque el número de niños pequeños que participa en estos programas es mínimo.

El servicio de Seguridad Social a través del Instituto Mexicano de Seguridad Social, IMSS, o del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ISSSTE, atiende a los hijos de trabajadores empleados en empresas privadas y en el gobierno, respectivamente. La participación en estos programas es bastante limitada.

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO A LA EDAD TEMPRANA Y DESARROLLO INFANTIL (ISSSTE, IMSS, SEDESOL, SEP).- Contribuir al mejoramiento de la calidad de los servicios de Educación Inicial, mediante la institucionalización de un Modelo de Atención con Enfoque Integral para favorecer el desarrollo físico, afectivo, social y cognitivo de niñas y niños de 0 a 3 años de edad, en todo el país.

Instituir un currículo básico para educación inicial, con enfoque integral, orientado al fortalecimiento del desarrollo físico, afectivo, social y cognitivo de las niñas y los niños, tomando en cuenta la diversidad sociocultural del país. Establecer orientaciones técnico-pedagógicas para la organización y funcionamiento de los servicios de educación inicial, que contribuyan a brindar una atención integral a la población infantil. Incorporar la visión de las madres y padres de familia para consolidar el enfoque integral.

EDUCACIÓN INDÍGENA

Ofrecer de manera corresponsable con las entidades federativas, educación básica de calidad y equidad para la población indígena, en el marco de la diversidad, que considere su lengua y su cultura como componentes del currículo, y le permita desarrollar competencias para participar con éxito en los ámbitos escolar, laboral y ciudadano que demanda la sociedad del conocimiento.

Se divide en varios proyectos: Asesor Técnico Pedagógico, fortalecimiento a la gestión para la calidad de la educación indígena, red de profesionales de la educación indígena, desarrollo curricular y pedagógico, fortalecimiento curricular bilingüe indígena, profesionalización de docentes, personal directivo y apoyo técnico de educación indígena, materiales educativos para la educación indígena, tecnologías de la información y la comunicación en las escuelas de educación indígena, identidad y cultura de los pueblos indígenas en las escuelas de educación básica. La DGEI es la responsable de las escuelas indígenas en el país.

EDUCACIÓN INICIAL COMUNITARIA

Brindar asesoría a padres, madres y personas que participan en el cuidado y la crianza de niños y niñas de cero a cuatro años de edad en comunidades rurales e indígenas de alta marginación con el fin de enriquecer las prácticas de crianza que favorezcan el desarrollo de competencias y lograr, entre otros beneficios, una transición exitosa a la educación preescolar.

Lograr que los niños y jóvenes de las localidades con mayor rezago social y educativo se inscriban, permanezcan y culminen su educación básica y que reciban los beneficios de la educación inicial.

Coadyuvar a la mejora de la calidad de los aprendizajes de los niños y jóvenes de las localidades con mayor rezago social y educativo, mediante recursos y prácticas educativas acordes a las necesidades y características.

La Educación Inicial Comunitaria cuenta con las siguientes modalidades de atención:

- Educación Inicial Comunitaria
- Educación Inicial Indígena
- Educación Inicia Migrante.

Se realiza a través de los Centros de Educación Comunitaria (CEC's) o Centros de Educación Comunitaria en el Medio Indígena (CECMI'S), cuya estrategia es integrar los servicios educativos en aulas multinivel, favoreciendo la participación y corresponsabilidad de la comunidad en la consecución de los logros educativos. Los apoyos que salen del presupuesto se dirigen a pago de los docentes y apoyos materiales a los mismos, apoyos materiales al aula y a algunos gastos de infraestructura.

Está dirigida a mujeres embarazadas, bebés, niños y niñas de 0 a 3 años que habitan en comunidades rurales de menos de 500 habitantes, en comunidades indígenas de menos de 100 habitantes de conformidad con la definición del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEG), preferentemente en localidades que registran altos o muy altos niveles de marginación y rezago social, considerando el indicador definido por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

FINANCIAMIENTO EDUCATIVO RURAL (FIDUCAR)

Apoyar con estímulos económicos la continuidad educativa de niñas y niños, adolescentes y jóvenes que habitan en comunidades donde no es posible instalar los servicios de preescolar, primaria y/o secundaria, dando prioridad a los alumnos atendidos por y egresados del CONAFE, _____
Instituido en 1984, con el propósito proporcionar ayuda económica a alumnos de preescolar, primaria y secundaria que viven en micro-comunidades carentes de estos servicios educativos por no lograr el mínimo requerido para la apertura de un grupo escolar (cinco niños) que requieren trasladarse a otras localidades para continuar sus estudios. \$250.00 mensual, durante 10 meses.

Se ofrece en las comunidades rurales aisladas y de difícil acceso con menos de 100 habitantes, preferentemente localidades que registran un alto y muy alto grado de rezago social, que carecen de servicios educativos de preescolar, primaria y secundaria y en las que, por sus características, no puedan instalarse estos servicios por contar con menos de cinco alumnas y alumnos; asimismo, se ofrece en

localidades donde exista un servicio de primaria, pero carezca del servicio de secundaria, dando prioridad a los alumnos atendidos por y egresados del CONAFE.

PREESCOLAR COMUNITARIO

Sus objetivos son: lograr que los niños y jóvenes de las localidades con mayor rezago social y educativo se inscriban, permanezcan y culminen su educación básica, y que reciban los beneficios de la educación inicial; coadyuvar a la mejora de la calidad de los aprendizajes de los niños y jóvenes de las localidades con mayor rezago social y educativo, mediante recursos y prácticas educativas acordes a las necesidades y características. El Preescolar Comunitario cuenta con cuatro modalidades de atención:

- Preescolar Comunitario Rural
- Centro Infantil Comunitario
- Preescolar Comunitario Migrante
- Preescolar Comunitario Indígena

Está dirigido a niñas y niños de 3 años cumplidos al 31 de diciembre en el año de inicio del ciclo escolar a 5 años 11 meses que habitan en comunidades rurales de menos de 500 habitantes, y a niñas y niños migrantes que residen en campamentos, albergues o comunidades, sin importar su tamaño, de conformidad con la definición del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEG), preferentemente en localidades que registran alto o muy alto grado de rezago social, considerando el indicador definido por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

PROGRAMA DE BECAS DE APOYO A EDUCACIÓN BÁSICA DE MADRES JÓVENES Y JÓVENES EMBARAZADAS (PROMAJOVEN)

Su finalidad es contribuir a la reducción del rezago educativo de las niñas y las jóvenes en situación de vulnerabilidad, agravada por el embarazo y la maternidad. Dentro del programa la SEP otorga apoyo técnico a las entidades federativas y un apoyo económico de \$650 pesos mensuales, por un máximo de 10 meses en el ejercicio fiscal, para que las entidades puedan otorgar becas a la población objetivo. Va dirigido a las adolescentes en situación de vulnerabilidad, de cualquier estado civil, que sean madres o se encuentren en estado de embarazo, cuya edad esté comprendida entre 12 y 18 años 11 meses de edad, y que deseen iniciar, retomar, continuar y concluir sus estudios de educación básica, ya sea en el sistema escolarizado, no escolarizado u otro sistema educativo público disponible en las entidades federativas. Como casos de excepción, las adolescentes menores de 12 años que sean madres o se encuentren embarazadas podrán tener acceso a los beneficios del programa, siempre que cumplan los requisitos establecidos en las Reglas de Operación.

PROGRAMA DE EDUCACIÓN PREESCOLAR Y PRIMARIA PARA NIÑOS Y NIÑAS DE FAMILIAS JORNALERAS AGRÍCOLAS MIGRANTES (PRONIM)

El fin que persigue este programa consiste en contribuir a mejorar la calidad de vida de las hijas e hijos de familias jornaleras agrícolas migrantes a través de la atención educativa en nivel primaria y preescolar, garantizando el acceso, permanencia y logro educativo de esa población objetivo, en un marco de calidad, equidad y justicia que considere su movilidad geográfica y sus características y condiciones de vida específicas. Su propósito es el de promover la atención educativa intercultural, de nivel preescolar y primaria, a las hijas e hijos de familias jornaleras agrícolas, a través de la coordinación

de esfuerzos interinstitucionales, lo que se busca alcanzar a través de la operación, seguimiento, evaluación y ajuste permanentes de un modelo educativo que asegure equidad en la cobertura y en la calidad del servicio a las hijas e hijos, entre los 3 y 14 años de edad, de familias jornaleras agrícolas, migrantes y asentadas, mestizas e indígenas.

Se dan dos tipos de apoyo por parte de la SEP a los Estados: técnico y económico.

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN ESPECIAL Y DE LA INTEGRACIÓN EDUCATIVA.- Su objetivo es promover la igualdad de oportunidades en el acceso, la permanencia y logro educativo de los niños, las niñas y los jóvenes con necesidades educativas especiales otorgando prioridad a los que presentan discapacidad, aptitudes sobresalientes y/o talentos específicos mediante el fortalecimiento del proceso de atención educativa de estos alumnos en el Sistema Educativo Nacional. Pretende asegurar que los sistemas educativos estatales cuenten con programas para la atención de alumnas y alumnos con necesidades educativas especiales. Para ello, desarrolla proyectos de innovación educativa, de fortalecimiento de capacidades técnico pedagógicas, y propuestas de mejoramiento en la atención educativa, para alumnas y alumnos con necesidades educativas especiales. Dentro de este programa se integran: las Unidades de Servicios de Apoyo a la Educación Regular (USAER); los Centros de Atención Múltiple (CAM); los Centros de Atención Psicopedagógica de Educación Preescolar (CAPEP), los Centros de Recursos de Información y Orientación (CRIE) y las Unidades de Orientación al Público (UOP).

PROGRAMA ESCUELA SEGURA.- Busca consolidar a las escuelas públicas de educación básica como espacios seguros y confiables a través de la participación social y la formación ciudadana de los alumnos, esta última, orientada a la convivencia democrática, la participación responsable y el desarrollo de competencias encaminadas al autocuidado, la autorregulación, el ejercicio responsable de la libertad, la participación social y la resolución no violenta de conflictos.

Se instrumenta a través de la firma de convenios de colaboración con los Estados. Se basa en tres líneas: participación de la comunidad escolar, gestión escolar para propiciar un ambiente de convivencia; desarrollo de competencias ciudadanas.

PROGRAMA SECTORIAL DE DESARROLLO SOCIAL⁵⁷

Para enfrentar de manera efectiva los retos en materia de desarrollo social es necesario fomentar una coordinación interinstitucional e intergubernamental más eficiente, así como, reconocer y promover la participación de la sociedad, para la generación y el fortalecimiento de capital social. Los objetivos del desarrollo, del combate frontal a la pobreza y a la marginación son compartidos entre diversas instituciones, instancias gubernamentales y órdenes de gobierno, por lo que una política integral debe transitar a través de los diversos canales institucionales. Existe el reto de lograr la complementariedad y generar las sinergias necesarias, con objeto de dirigir los recursos a donde sean más necesarios y, sobre todo, lograr que las acciones sean más eficientes.

De acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social, los organismos públicos involucrados en el sector social son las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal, los poderes ejecutivos de las entidades federativas y de los municipios y el Poder Legislativo, cuyo objetivo es que la población menos favorecida pueda salir de la pobreza y la marginación. El Sistema Nacional de Desarrollo Social es un mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación del Gobierno Federal, de las entidades federativas y de los municipios, así como los sectores social y privado.

⁵⁷ Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007 – 2012.

Este Sistema se conforma de los siguientes organismos:

Comisión Nacional de Desarrollo Social (CNDS). Su objeto es consolidar la integralidad y el federalismo sobre bases de coordinación, colaboración y concertación de estrategias y programas de desarrollo social. Se conforma con las Secretarías de Desarrollo Social, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, así como Medio Ambiente y Recursos Naturales. Asimismo, convergen en la CNDS los titulares de las dependencias de desarrollo social de las entidades federativas, los representantes de cada una de las asociaciones nacionales de autoridades municipales, y los representantes de las Comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y de Senadores.

La Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social es el canal de coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. El Consejo Consultivo de Desarrollo Social es el órgano de participación ciudadana y conformación plural, cuyo objetivo es analizar y proponer programas y acciones que incidan en el cumplimiento de la Política Nacional de Desarrollo Social.

La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) es la entidad que coordina el Sistema Nacional de Desarrollo Social y preside la Comisión Nacional de Desarrollo Social. Tiene el firme compromiso de encauzar todas las instituciones que de ella dependen en coordinación con los tres órdenes de gobierno y la sociedad civil para contribuir a la reducción de la pobreza, abatir el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables, disminuir las desigualdades y mejorar la calidad de vida de todos los mexicanos.

RELACIÓN DE LOS EJES RECTORES Y OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEL PND CON LOS OBJETIVOS DE PROGRAMA SECTORIAL DE DESARROLLO SOCIAL

EJE RECTOR	OBJETIVOS DEL PND	OBJETIVOS SECTORIALES
Igualdad de Oportunidades Pobreza Desarrollo Integral Grupos Prioritarios	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista, de modo que las personas puedan adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo. 2. Garantizar que la salud contribuya a la superación de la pobreza y al desarrollo humano del país. 3. Reducir las desigualdades regionales, de género y entre grupos sociales en las oportunidades educativas. 4. Incorporar plenamente a los pueblos y a las comunidades indígenas al desarrollo económico, social y cultural del país con respeto a sus tradiciones históricas y enriqueciendo con su patrimonio cultural a toda la 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrollar las capacidades básicas de las personas en condición de pobreza. Se refiere a logros en nutrición y educación. 2. Abatir el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables a través de estrategias de asistencia social que les permitan desarrollar sus potencialidades con independencia y plenitud. 4. Mejorar la calidad de vida en las ciudades, con énfasis en los grupos sociales en condición de pobreza, a través de la provisión de infraestructura social y vivienda digna, así como consolidar ciudades eficientes, seguras y competitivas.

EJE RECTOR	OBJETIVOS DEL PND	OBJETIVOS SECTORIALES
	<p>sociedad.</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. Eliminar cualquier discriminación por motivos de género y garantizar la igualdad de oportunidades para que las mujeres y los hombres alcancen su pleno desarrollo y ejerzan sus derechos por igual. 6. Abatir la marginación y el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables para proveer igualdad en las oportunidades que les permitan desarrollarse con independencia y plenitud. 7. Desarrollar una política pública dirigida a la familia, entendida en su diversidad y complejidad, con el fin de reducir la vulnerabilidad social mediante su promoción y fortalecimiento como ámbito natural de prevención y desarrollo. 8. Instrumentar políticas públicas transversales que garanticen las condiciones necesarias para el desarrollo integral de los jóvenes. 9. Promover el desarrollo sano e integral de la niñez mexicana garantizando el pleno respeto a sus derechos, la atención a sus necesidades de salud, alimentación, educación y vivienda, y fomentando el desarrollo pleno de sus capacidades. 	

Fuente: PND 2007- 2012. Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007 – 2012

Las principales estrategias para el logro de estos objetivos son:

Objetivo 1.

Estrategia 1.1. Llevar a cabo una política alimentaria integral que permita mejorar la nutrición de las personas en situación de pobreza.

Estrategia 1.2. Promover la asistencia y permanencia escolar a través de becas educativas para la población más pobre.

Estrategia 1.3. Incentivar el uso de los servicios de salud, especialmente de las mujeres y los niños de las familias en pobreza.

Objetivo 2.

Estrategia 2.1. Expandir la red de estancias infantiles, con el fin de facilitar la integración de la mujer al mercado de trabajo.

Objetivo 4.

Estrategia 4.3. Generar e impulsar las condiciones necesarias para el desarrollo de ciudades y zonas metropolitanas seguras, competitivas, sustentables, bien estructuradas y menos costosas.

Los Programas que se encuentran dentro de la sectorización de Desarrollo Social y que aportan a la infancia y adolescencia son:

PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES

Contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo de las capacidades de educación, salud y nutrición de las familias beneficiarias del programa. La población objetivo del Programa Oportunidades son los hogares en condición de pobreza alimentaria, así como aquellos que, sin exceder la condición de pobreza, presentan características socioeconómicas y de ingreso insuficientes para invertir en el desarrollo adecuado de las capacidades de sus integrantes en materia de educación, nutrición y salud. El hogar se define como el conjunto de personas que hacen vida en común dentro de la vivienda, unidos o no por parentesco, que comparten gastos de manutención y preparan los alimentos en la misma cocina. Los hogares en condición de pobreza se identifican utilizando una metodología de focalización basada en un criterio objetivo, homogéneo y transparente que podrá diferenciar la condición de residencia rural-urbana o regional de las familias, considerando sus condiciones socioeconómicas y demográficas.

El Programa opera a nivel nacional, en alrededor de 100 mil localidades, en los municipios de mayor marginación, en áreas rurales, urbanas y grandes metrópolis. Dentro de este programa se consideran los siguientes apoyos:

1. Recursos para mujeres, madres de familia, para el ingreso familiar y una mejor alimentación.
2. Becas para niños y jóvenes, a partir de tercero de primaria y hasta el último grado de educación media superior.
3. Apoyo monetario a familias beneficiarias con hijos de 0 a 9 años para fortalecer su desarrollo.
4. Apoyo para útiles escolares.
5. Paquete de servicios médicos y sesiones educativas para la salud.
6. Suplementos alimenticios a niños y niñas entre 6 y 23 meses, y con desnutrición entre los 2 y 5 años. También a las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia.

A partir de 2010 el programa Oportunidades opera el Programa de Apoyo Alimentario que ofrece:

1. Apoyos monetarios para contribuir a una mejor alimentación y nutrición

2. Apoyo monetario a familias beneficiarias con hijos de 0 a 9 años para fortalecer su desarrollo.
3. Complementos nutricionales para niños mayores de 6 meses y menores de 2 años, así como para mujeres embarazadas o en periodo de lactancia.
4. Leche fortificada para niños entre los 2 y 5 años.

PROGRAMA IMSS-OPORTUNIDADES.- Su objetivo es garantizar el derecho a la salud de los mexicanos que carecen de seguridad social y que habitan en condiciones de marginación, en las entidades donde tiene cobertura. Pretende mejorar la salud de la población que carece de seguridad social adscrita al Programa IMSS-Oportunidades y que habita prioritariamente en zonas rurales y urbano-marginadas del país, a través del Modelo de Atención Integral a la Salud, el cual se fundamenta en la participación conjunta con la comunidad con énfasis en la prevención de riesgos y daños a partir del autocuidado de la salud.

Se otorgan apoyos en función de los componentes:

Componente Atención Médica: consulta externa de medicina familiar, consulta de especialidades, vacunación, medicina preventiva, estomatología, urgencias, hospitalización (encamados adultos, pediatría, neonatos patológicos y aislados), servicios auxiliares de diagnóstico (laboratorio y rayos “x”), quirófano, toco cirugía, trabajo social, nutrición y servicios educativos como el Centro de Educación Nutricional (CEN) y el Centro de Atención Rural al Adolescente (CARA).

Componente Acción Comunitaria: Promoción, Comunicación y Educación para la salud.

Componente Aspectos Administrativos: Gestión y optimización de los recursos para apoyar la prestación de los servicios integrales de salud; componente Sistemas de Información para la Atención de la Salud: Información para mejorar el estado de salud de la población.

Los servicios del Programa IMSS-Oportunidades son abiertos a la población en general, dentro del ámbito de las unidades médicas de primer y segundo nivel de atención; es decir, cualquier persona recibe la prestación del servicio en forma completamente gratuita. Cubre localidades rurales en 17 estados del país, así como localidades urbanas en 25 entidades federativas.

ESTANCIAS INFANTILES PARA APOYAR A MADRES TRABAJADORAS (SEDESOL – SNDIF)

Es un Programa que apoya a las madres que trabajan, buscan empleo o estudian y a los padres solos con hijos o niños bajo su cuidado entre 1 y hasta 3 años 11 meses de edad (un día antes de cumplir los 4 años) y entre 1 y hasta 5 años 11 meses de edad (un día antes de cumplir los 6 años) en caso de niños o niñas con alguna discapacidad, que viven en hogares con ingresos mensuales de hasta 1.5 salarios mínimos per cápita, a través de subsidios a los servicios de cuidado y atención infantil para sus hijos.

PROGRAMA DE ATENCIÓN A JORNALEROS AGRÍCOLAS

Busca contribuir a la protección social de los jornaleros agrícolas y sus familias, mediante acciones orientadas a generar igualdad de oportunidades y ampliación de sus capacidades. La población que atiende está integrada por mujeres y hombres de 16 años o más que laboran como jornaleros agrícolas, así como los integrantes de sus hogares. Entre los apoyos que se dan se encuentran los siguientes:

Apoyos económicos para el desarrollo de capacidades, que incluyen los desayunos otorgados a niñas y niños de hasta 5 años, estímulos económicos para la asistencia y permanencia escolar en educación básica y un apoyo por ejercicio fiscal para tránsito migratorio.

Servicios de acompañamiento que consisten en servicios y acciones para apoyar a la población jornalera agrícola en origen, tránsito y destino mediante información, orientación, atención a la salud y acceso a servicios básicos.

RESCATE DE ESPACIOS PÚBLICOS.- Tiene como objetivo contribuir a mejorar la calidad de vida y la seguridad ciudadana, preferentemente de la población en condición de marginación, mediante el rescate de espacios públicos en las ciudades y zonas metropolitanas. Se rescatan espacios públicos a nivel nacional con deterioro, abandono e inseguridad, en ciudades y localidades urbanas integradas en zonas metropolitanas, para el uso y disfrute de la comunidad y, con ello, propiciar la sana convivencia de las niñas, niños y adolescentes y sus familias.

COMISIÓN NACIONAL DE DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS (CNDPI)

PROGRAMA ALBERGUES ESCOLARES INDÍGENAS

Con este programa la CDI busca contribuir a elevar el nivel de escolaridad de la población indígena a través de modelos diferenciados de atención, priorizando a niñas, niños y jóvenes, preferentemente aquellos que no tienen opciones educativas en su comunidad, coordinando acciones con los tres órdenes de gobierno y concertando con la sociedad civil y los propios pueblos indígenas, para establecer estrategias que fortalezcan la participación y el desarrollo comunitario.

Con base en un análisis de lo que antes ha sido expuesto podemos decir que junto a los avances legales en materia de protección a la infancia, existen otros de tipo institucional, como la creación de dependencias específicas de protección de derechos de niñas y niños en muchas entidades federativas, e incluso, en municipios –institutos, procuradurías, secretarías-, y la cobertura del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF). Hay, además, muchas instancias dedicadas a diversas temáticas sociales que han creado áreas especializadas para la atención de la población menor de 18 años. Todas, en conjunto, han ayudado a mejorar indicadores de esperanza de vida, mortalidad infantil, de cobertura de salud y educación, o de acceso a servicios, entre muchos otros.

No obstante, los déficits de la política pública a favor de la plena ciudadanía de la niñez siguen desafiando al Estado a tener una visión integral, integrada e integradora, construida sobre la base de respeto de los derechos humanos, con el fin de ampliar efectivamente las posibilidades y las condiciones de vida digna de la infancia.

Sin embargo, a pesar de las alentadoras transformaciones, el Estado mexicano no es aún capaz de garantizar un nivel de vida adecuada para todos los niños y niñas del país, ya que un sector de ellos y ellas siguen sufriendo maltrato, descuido, explotación, exclusión, discriminación y desprotección por parte de instituciones públicas, colectivos sociales y, en no pocos casos, de su propia familia.

Las situaciones que rodean a un menor de 18 años pueden ser totalmente diferentes, dependiendo de donde se nazca y se crezca. No es lo mismo nacer en el centro, norte o en el sureste del país, ni hacerlo en una zona rural o urbana. No es igual si es niño o niña, no lo será durante toda su vida. Es diferente

vivir en un hogar que tiene seguridad social, o donde progenitores o tutores tienen una carrera universitaria o no. La situación vulnera mucho más a la persona si vive en pobreza, tiene alguna discapacidad, si es migrante o si pertenece a un grupo indígena o afrodescendientes.

La vulnerabilidad que vive la niñez da cuenta del enorme desafío de incorporar mejores formas de asegurar la concreción de considerarlo “sujeto de derechos”, teniendo en cuenta la diversidad de infancias existentes, y la diversidad de los entornos en los que viven. Da cuenta del desafío enorme de modificar la perspectiva y estereotipos sobre la niñez, que se traducen en una gran cantidad de acciones asistenciales, parciales, de carácter más tutelar que garantista y con mirada de corto plazo. Da cuenta del tamaño del desafío que representa contar con una política de Estado no sujeta a ritmos, cuentas y procesos electorales y de tiempos gubernamentales.

A juzgar por los resultados de 20 años de cambios legales e institucionales, es evidente que los déficits de política pública a favor de la plena ciudadanía de la niñez, siguen desafiando al Estado a tener una visión compartida, una apuesta común, una visión integral, integrada e integradora, sobre la base del respeto de los derechos humanos, con el fin de ampliar efectivamente las posibilidades y las condiciones de vida digna de los niños y las niñas en nuestro país.

Para garantizar la inclusión y los derechos de niñas y niños y superar los déficits de política pública en esta materia, el Estado tiene la obligación de implementar de modo apropiado, suficiente y eficaz, medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas, incluyendo mecanismos de seguimiento y monitoreo sobre la aplicación de la normatividad. Está obligado ética y legalmente, pero también en términos de viabilidad de país.

Desde las instituciones públicas, como prioridad, tenemos que profundizar y consolidar los avances logrados y acelerar lo máximo posible la obligación de garantizar los derechos de la niñez. Las y los adultos seguimos siendo responsables de que las y los niños puedan disfrutar a plenitud sus derechos en entornos dignos, sanos y pacíficos, para que no reproduzcan la marginación, la discriminación y la violencia y logren enfrentar y transformar creativamente tantas situaciones injustas y violentas.

En el capítulo final de esta tesis se abordan las cuestiones que tienen que ver con la mejor y más adecuada integración de los elementos y políticas descritos en las páginas precedentes. De acuerdo con lo expuesto hasta este punto, si bien la política mexicana cuenta con un amplio sustento jurídico y programático, su consolidación y mayor efectividad pasa necesariamente por una mayor integración de los órganos e instancias involucradas y por un desarrollo instrumental más preciso y cercano a la población.

IV. CONCLUSIONES: PROPUESTAS PARA EL ANÁLISIS Y DISEÑO DE POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA

En este capítulo final se ofrece una propuesta de desarrollo institucional e instrumental de la política mexicana de protección a la infancia, a partir de las evidencias y argumentos expuestos en las páginas y secciones precedentes. La idea central, que guía estas reflexiones, es la de promover la consolidación de dicha política, a partir de un enfoque que aproveche e incluya todas las definiciones y herramientas de intervención que el contexto nacional e internacional ofrecen.

Se plantean, en primer lugar, los alcances de los instrumentos disponibles. Posteriormente, se analiza la situación de la participación social y de los actores gubernamentales participantes en la política, perfilando sus potencialidades y mayor utilidad.

4.1 INSTRUMENTOS

Como ha sido examinado en los capítulos previos, la política mexicana de protección de infancia requiere de una mayor articulación que le otorgue solidez y eficacia a su ejecución. La abundancia de instrumentos no puede ser considerada suficiente. Lo que se requiere es una articulación mucho más efectiva.

En tal sentido, las primeras acciones que requieren ejecutarse y aplicarse, se refieren al fortalecimiento de una autoridad central coordinadora y supervisora de la política en términos de la búsqueda de la cohesión social⁵⁸ que implica la consecución de objetivos comunes por medios democráticos, fortaleciendo relaciones de solidaridad y responsabilidad social. Es decir, la necesidad de analizar en particular las requeridas para asegurar la igualdad de oportunidades a la infancia y a la adolescencia.

Esta autoridad tendría que asumir, las siguientes funciones:

- ✓ Identificar los problemas y áreas que requieren mayor atención por parte del Estado, así como también mostrar resultados positivos en torno a la aplicación de programas y políticas públicas efectivas.
- ✓ Incrementar el nivel de rendición de cuentas de las políticas, enfocado al bienestar de la infancia y la adolescencia.
- ✓ Permitir posicionar y visibilizar la situación real de la infancia y la adolescencia en México
- ✓ Posibilitar la identificación de alertas sobre el estado de garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.
- ✓ Señalar las principales barreras que los tres niveles de gobierno deben superar para que su acción pública impacte de manera positiva en materia de cumplimiento y garantía, restitución, prevención de la amenaza o vulneración y promoción de los derechos de la infancia y la adolescencia.

⁵⁸ La cohesión social, definida por el Consejo de Europa (2004) como “la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, al minimizar las disparidades y evitar la polarización”, implica la reducción de las disparidades derivadas del origen étnico, racial, de género o regionales que de hecho colocan a una gran parte de la infancia y la adolescencia de Iberoamérica en situación de desprotección social y en los márgenes de la sociedad. IX Conferencia Iberoamericana de Ministras, Ministros y Altos Responsables de Infancia y Adolescencia. Pucón, Chile, 28 y 29 de mayo de 2007.

Los planes y programas previstos dentro de la política deben ser financiables con los recursos públicos a fin de que sean sostenibles; dando un mayor impacto y cobertura.

Las Políticas deberán promover todas las medidas apropiadas para garantizar que la niñez y adolescencia tengan las oportunidades de desarrollo para su autorrealización y sean protegidos contra toda forma de marginación y exclusión social o castigo, por causa de la condición económica, social, cultural y política en la cual ellos y su familia se encuentren.

A pesar de que los últimos años se han registrado avances, la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño por parte del Estado mexicano en 1990 no ha sido aún asumida en sus implicaciones tanto políticas como económicas. Predomina un sistema de representaciones sociales, y sistemas jurídicos y administrativos, que someten los derechos de la infancia a los intereses y necesidades de otros grupos.

Se considera fundamental que los actores involucrados en las políticas para la infancia conozcan la tradición sectorial, para avanzar hacia modelos intersectoriales más afines a la protección integral consagrada en la Convención.

Algunas propuestas son:

- ✓ La creación y uso de un sistema de indicadores desde los derechos de la infancia para orientar la política pública.
- ✓ Promover tejido social que proteja a la población especialmente discriminada y vulnerable.
- ✓ Reconocimiento y estímulo de la ciudadanía infantil.
- ✓ Participación de la sociedad civil en la política social.

En materia de protección de los derechos de la infancia, se hace necesario promover una reforma legal y administrativa para la creación del Sistema Nacional de Protección de los Derechos de la Infancia como conjunto de estructuras y políticas públicas congruentes con los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño, que contemple como aspectos básicos:

La creación de un Consejo Nacional de Protección y Promoción los Derechos de la Infancia: organismo rector de las políticas públicas en materia de infancia. También en este caso se pueden retomar las acciones que realizaba el Consejo Nacional para la Infancia y Adolescencia, ya que se trataba de una panorámica general que permitía ubicar los diversos programas que realizan las principales instancias del gobierno federal relacionadas con la infancia mexicana.

Las experiencias de Brasil, Chile y Colombia indican que también es conveniente, como en Brasil en donde se cuenta ya con una doctrina de protección integral para la infancia, que se instaure una política de atención de los derechos del niño y del adolescente a través de un conjunto articulado de acciones gubernamentales y no gubernamentales, en los tres niveles de la organización política y administrativa del País: federal, estatal y municipal, en la que la mayor parte de sus acciones se realicen a través de los municipios, mediante la creación de defensorías municipales y comunitarias. Brasil, por ejemplo, cuenta con un Presupuesto Niño, que es un instrumento de control administrativo y social de los recursos destinados a programas para la infancia, dicho instrumento se encuentra también presente en estados y municipios y constituiría un avance en nuestro país para la protección integral de la infancia, lo cual

puede apoyarse en los objetivos del Programa Presidente Amigo del Niño que se estableció en Brasil y que analizamos líneas arriba, y en la creación de un Consejo Nacional de los Derechos del Niño.

Del esquema chileno, sería muy conveniente tomar el ejemplo de las Oficinas de Protección de Derechos en los municipios y comunidades, pues favorece la posibilidad de que buena parte de los problemas de la infancia se resuelvan en el mismo lugar donde se originan.

En México, proponemos establecer este tipo de Oficinas de Protección de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia, con el objetivo de brindar protección integral a niñas, niños y adolescentes en situación de exclusión social y vulnerabilidad de sus derechos, para que sus derechos sean reconocidos, tanto por sus padres, como por su comunidad. Se trata de producir cambios, tanto en los padres como en la comunidad, para que vean a las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos.

Del ejemplo de Chile, considerando, concretamente, la experiencia del programa de protección social “Chile Solidario” como modelo sistémico, rescatamos la propuesta de formar un sistema de protección social, que cubra el ciclo de vida de las familias, bajo la concepción de la protección social fundada en derechos con una responsabilidad indelegable e insustituible del Estado basado en la creación de un programa que tenga como misión acompañar, proteger y apoyar integralmente, a todos los niños, niñas y sus familias, así como focalizando apoyos especiales a aquellos que presentan alguna vulnerabilidad mayor.

Del modelo colombiano, proponemos establecer la obligación de los Gobernador de los Estados y autoridades municipales, de realizar, dentro de los primeros cuatro meses de su mandato, un diagnóstico de la situación de la niñez y la adolescencia en su Estado y municipio, con el fin de establecer las problemáticas prioritarias que deben de atender, buscando con ello fortalecer una organización o red de instituciones que a nivel nacional, estatal y municipal que, en alianza con las organizaciones privadas puedan garantizar la articulación interinstitucional en todos los niveles territoriales para la operación de la política de infancia a nivel nacional, regional y local. Esta visión contribuiría a superar la visión restrictiva, según la cual, el Estado es el único responsable de la atención de la infancia y que su única forma de operación es la asistencia social y de restitución de derechos.⁵⁹

4.2 PARTICIPACIÓN SOCIAL

Los niños y los jóvenes de hoy tienen muchos más canales a su disposición para la participación social y política. Los niños y niñas se conciben legalmente como ciudadanos y por ende, como un grupo social importante para la política pública. Son ciudadanos, con mayores prerrogativas, ya que se considera que son vulnerables y, por lo tanto, requieren de medidas de protección especiales. También son sujetos de derecho, en cuanto a las condiciones y los servicios públicos que requieren para poder desarrollar a plenitud su potencial humano.

La Convención de los Derechos del Niño, que forma parte de los tratados internacionales de derechos humanos ratificado por México, comparte la idea de la indivisibilidad y universalidad de los Derechos. Es decir, el derecho a la salud o a la educación no se cumple a plenitud, sin ejercer para su cumplimiento el derecho a la participación de niños y niñas.

⁵⁹ Gobierno de Colombia, Plan País Decenal de Infancia (2004-2015) para Colombia, Bogotá, 2004

Estas características conceptuales tienen como resultado configuraciones formativas nuevas: el niño y la niña son sujetos de derecho, que participan activamente en sus procesos de aprendizaje, de formación que pueden, y deben, contribuir desde el ejercicio cotidiano de sus derechos, a la transformación de las relaciones en todos los ámbitos de la sociedad.

Para constituirse en ciudadanos que aporten, que exigen, que reciben y que transforman las prioridades en el gasto público, entre otros, necesitan de una serie de condiciones que los adultos tienen que proveer:

- Acceso a información significativa y relevante, con espacios de expresión en lenguajes propios.
- Disponibilidad a la información pertinente de acuerdo a sus condiciones culturales y como lo establece la propia Convención, a su edad y madurez.
- Escucha activa por parte de los grupos que toman decisiones.
- Actitudes de afecto y respeto por parte de sus padres y maestros para que los niños y niñas sean vistos y escuchados con cariño como parte de su proceso de formación.
- Construcción de espacios, redes, organizaciones donde los niños y las niñas participan para efectuar actividades recreativas, lúdicas, culturales y deportivas
- Oportunidades para insertarse en actividades colectivas de beneficio al bien común.

La Convención sobre los Derechos del Niño subraya la importancia de la participación infantil: “Los Estados Parte garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño”. En la primera Sesión Especial de las Naciones Unidas en favor de la Infancia, se cuenta con la presencia de representantes infantiles de todo el mundo, que se encargaron de preparar la declaración infantil “Un mundo apropiado para nosotros”.

Desde entonces, como queda claro en los informes de los países sobre “Un mundo apropiado para los niños”, los niños y las niñas expresan cada vez más sus opiniones en sus escuelas, en sus comunidades e incluso en los foros políticos nacionales, y lo hacen de muchas maneras diferentes según sus propias capacidades e inclinaciones. Algunos hablan por medio de clubes o asociaciones, otros forman parte de la gestión de las escuelas u otras instituciones.

La Convención sobre los Derechos del Niño establece que todos los niños, niñas y adolescentes que estén en condiciones de formarse un juicio propio, tienen el derecho a expresar su opinión libremente en todos los asuntos que le afecten. Igualmente, establece la obligación de los Estados de tener debidamente en cuenta su opinión en función de su edad y su grado de madurez.

Sin embargo, la población entre los 10 y los 17 años de edad no ha ocupado un lugar prioritario en las políticas públicas y, en general, en ocasiones sus necesidades específicas no han sido debidamente consideradas en el diseño de los programas, principalmente debido a la ausencia de canales adecuados para su participación.

La participación de los adolescentes desde sus propios entornos cotidianos como son la escuela, la familia y la comunidad, trae consigo numerosos beneficios para su propio desarrollo y el de sus familias y

comunidades, al aumentar sus oportunidades de interacción y la generación de competencias para canalizar su creatividad y energías para aportar nuevas ideas necesarias para la solución de problemas sociales. Igualmente, la participación y el ejercicio de habilidades para la vida por parte de los adolescentes contribuye a un mejor conocimiento de sus derechos y, de esa forma, a protegerlos de la violencia, la explotación, el estigma y la discriminación, la posible participación en redes delictivas y otros riesgos presentes en esta etapa de su vida.

Tal y como ocurre con cualquier otro campo de política pública, la participación social es un ingrediente fundamental. Siguiendo las lecciones aprendidas en México y en el campo internacional, la política mexicana de protección a la infancia tendría que considerar ampliar la participación social mediante un nuevo sistema de promoción y protección de los derechos del niño y adolescente que promueva la participación social, es decir la corresponsabilidad⁶⁰, Estado – Sociedad Civil - Familia, donde prevalezca el interés superior del niño.

Se deben establecer mecanismos que posibiliten el tránsito de una participación simbólica a una participación auténtica de la niñez.

Es necesario realizar una promoción de la cultura de derechos y participación infantil por medio de trabajo con medios de comunicación; la participación infantil debe ser como un eje de nuevas políticas públicas, es necesario que dicha participación, tanto ciudadana, como infantil, cruce con las reformas legislativas.

Se debe la participación de las organizaciones sociales, ya que ahora solo están limitadas a consulta, hay escasos mecanismos de inversión pública a través de estas.

Se propone Instalar y/o fortalecer estructuras legales y públicas en todos los niveles del Estado que promuevan la participación, convocando a discutir sobre las políticas públicas a los niños, niñas y adolescentes de todos los sectores, con especial atención a los más vulnerables, revalorizando los procesos intercultural e intergeneracional, privilegiando la formación y una mayor equidad.

La participación debe incluir tanto escuchar a los niños, niñas y adolescentes, como propiciar la toma de decisiones por parte de ellos. Estas decisiones deberán ser de carácter vinculante. Para ello se recomienda la generación de espacios de participación de niños, niñas y adolescentes, los cuales deberán contar con una asignación adecuada de recursos económicos de parte de los Estados.

Promover la normatividad y mecanismos de participación de niños y adolescentes en la toma de decisiones para las políticas y programas que les incumban en el nivel local, regional y nacional.

Establecer canales de comunicación permanente y de fácil acceso para la participación de niños y adolescentes en los espacios de la escuela, comunidad, familia, municipios y organismos especializados de protección de niños y adolescentes a nivel local y nacional.

⁶⁰ El tema de corresponsabilidad abarca a todo Sistema de Promoción y Protección de la infancia. Es interesante retomar que entre las principales recomendaciones surgidas el Día del Debate General del Comité de Derechos del Niño y de Naciones Unidas "Recursos para los derechos de los niños-Responsabilidad de los Estados", realizado el 21 de septiembre de 2007 en la ciudad de Ginebra, se halla la siguiente: promover la participación ciudadana y muy especialmente la de organizaciones de niños y niñas, debe constituirse en un aspecto relevante de las políticas públicas tanto en su diseño como en la auditoría social de la inversión para la niñez.

4.3 ACTORES

El reforzamiento de la política pasa necesariamente por el fortalecimiento de las estructuras por medio de las cuales se implementa, incluso en sus etapas y componentes más jurídicos. Consecuentemente, se hace necesario implementar acuerdos en la instancia gubernamental, social y en la relación con los organismos internacionales que tienen presencia en México.

Es necesario trabajar articuladamente entre instituciones e intersectorialmente, de forma efectiva, para garantizar una coordinación eficiente entre los sectores del Estado y la sociedad civil mediante un plan estratégico, formulado como parte de las políticas públicas, que promueva y garantice los derechos de las niñas, niños y adolescentes, tomando en cuenta las responsabilidades diferenciadas entre ambos.

4.3.1 MEJORAS EN LAS INSTANCIAS GUBERNAMENTALES

En este rubro, para mejorar los servicios y alcance de la protección a la infancia en las instancias gubernamentales se propone lo siguiente:

Crear las Defensorías de los Derechos de la Infancia: servicio de protección y defensa socio-jurídica de los derechos de los niños, así como el Instituto de la Infancia: organismo especializado en el desarrollo de políticas públicas para esta población.

Incrementar y asegurar la participación de la niñez y la adolescencia desde su condición de sujetos social de derechos, en la formulación y seguimiento de las políticas públicas y que estas puedan plasmarse en lo local, con prioridad en los niños, niños adolescentes indígenas, originarios, campesinos y aquellos en situación de extrema vulnerabilidad.

Se requiere contar con sistemas de información estadística desagregada (etnia, género, entre otros) que permitan identificar las realidades de la niñez y adolescencia para mejorar las políticas públicas, focalizando las acciones de intervención de los servicios públicos.

Inclusión en el artículo 7 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, de la obligación del gobierno mexicano de elaborar un informe anual del Estado de los Derechos de la Infancia en el país, tanto a nivel federal como estatal y municipal.

Educación:

En este rubro se propone:

Promover iniciativas para mejorar calidad de la educación y promover la inclusión y permanencia de los niños en la escuela (niña rural, niñez que trabaja); así como iniciativas para incluir en currículo temas sensibles (ciudadanía, género, educación sexual, medio ambiente, derechos del niño).

Salud:

Proponemos privilegiar iniciativas para promover lactancia materna, nutrición infantil, formación de promotores de salud, educación de pares (prevención del VIH y SSRR) prevención del consumo de drogas.

Protección:

- ✓ Organización de Defensorías, trabajo con niños que viven en situación de calle, redes de trabajo de las instituciones de prevención y atención del maltrato infantil y el abuso sexual;
- ✓ Favorecer la creación de entornos adecuados para la crianza y educación sin violencia a través de, entre otras cosas, la atención a los factores estructurales que generan la violencia: pobreza, exclusión, discriminación por razones de edad y género;
- ✓ Elaborar políticas eficientes para prevenir el abuso y maltrato a los niños, así como la adecuada rehabilitación de las víctimas;
- ✓ Ampliar y diversificar campañas para modificar las pautas y prácticas culturales que favorecen la violencia hacia la infancia;
- ✓ Establecer programas multidisciplinarios de tratamiento y rehabilitación, para evitar y combatir el abuso y maltrato de la niñez dentro de la escuela, familia y sociedad general;
- ✓ Ampliar y fortalecer programas de asistencia apropiada y expedita para familiares, maestros y otros adultos que puedan ser potenciales abusadores, sobre todo en zonas de difícil acceso por sus condiciones sociales o económicas.
- ✓ Estimular participación de la sociedad civil en el desarrollo de programas para prevenir y atender la violencia a partir de metodologías apropiadas.
- ✓ Promover medidas legales para prohibir todo tipo de violencia hacia a los niños (incluyendo el castigo físico y otro tipo de trato inhumano o degradante).
- ✓ Reforzar los procedimientos y mecanismos adecuados para tramitar las denuncias de abuso de niños con objeto de dar a éstos un rápido y apropiado acceso a la justicia.
- ✓ Promover mecanismos, legales y administrativos, para que haya justicia para los derechos de las Niñas y Niños víctimas, uno de los elementos indispensables para el resguardo de los derechos establecidos en el artículo 19 de la Convención.
- ✓ Promover y adoptar medidas políticas, legislativas y de justiciabilidad suficiente, focalizada para garantizar el interés superior del niño cuando éste sea víctima de cualquier forma de discriminación y explotación: trata, abuso sexual y cualquier otra modalidad de violencia infantil o de infancias que se encuentran fuera del ámbito familiar (desplazados, migrantes, calle) o en instituciones de acogida.
- ✓ Realizar investigaciones sistemáticas que permitan generar información fáctica y sistemática y diseñar acciones focalizadas.

4.3.2 Mejoras para las organizaciones privadas y sociales

Las organizaciones sociales pueden y deben implicarse y comprometerse en la construcción de políticas públicas para la infancia, pero para eso es indispensable revisar y modificar las miradas y acciones funcionales al mantenimiento de la matriz de desigualdad.

Las políticas públicas para la infancia son una clave estratégica y fundamental para el presente y futuro del proyecto de país. Muchas veces han nacido de decisiones surgidas de la emergencia, o han sido consideradas un “gasto”. Hoy, Estado y sociedad tienen la oportunidad de transformar esas situaciones iniciales en proyectos compartidos de transformación, siempre limitados pero también siempre abiertos a cambiar.

Establecer fondos públicos de calidad para el financiamiento de programas no gubernamentales a favor de estas poblaciones infantiles en particular para aquellas áreas y situaciones en donde existe menos cobertura.

En materia de ciudadanía infantil: Realizar medidas legales, políticas y socio culturales para dar reconocimiento a niñas y niños como ciudadanos y ciudadanas capaces de influir en la toma de decisiones y fomentar espacios y mecanismos para su ejercicio en escuelas y comunidades.

En materia de gasto público, que se asuma el compromiso de asignar más gasto público a la infancia generando estrategias que movilicen los recursos del sector público y de la sociedad en general, en forma articulada y coherente, prestando atención especial a los niños de grupos económicamente desfavorecidos.

Proponer el financiamiento de programas, exenciones fiscales, subsidios y fondos especiales para estimular y apoyar los programas y acciones conducentes al desarrollo de niñas, niños y adolescentes.

Deberán constituirse fondos en los niveles federal, estatal y municipal con el objetivo de financiar los programas y proyectos dirigidos a la protección de los derechos de la niñez, constituidos por una base de fondos públicos suficiente para la puesta en marcha de los programas básicos, así como fondos provenientes del concurso de la iniciativa privada y de la cooperación internacional.

Promover acciones conducentes a proporcionar asesoría, orientación y apoyo a las personas involucradas con el desarrollo de niñas, niños y adolescentes, tanto en el entorno familiar como en el ámbito social;

Alentar la ampliación, el mejoramiento y la modernización tecnológica de la infraestructura pública y privada disponible para el desarrollo de este sector de la población;

Crear un marco legal que asegure el cumplimiento de los derechos de la infancia, evitando que el propio cuerpo legislativo sea violatorio de los derechos del niño, mediante la ratificación del Convenio 138 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la edad mínima para ingresar al empleo.

4.3.3 AMPLIACIÓN DE VÍNCULOS CON LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

Convención sobre los Derechos de la Niñez

La Convención de los Derechos del Niño, tratado internacional de derechos humanos suscrito por más países en el mundo, ha sido desde 1989 una palanca para la generación de mecanismos legales e institucionales a favor de los niños. Con la ratificación de este instrumento, el Estado Mexicano se comprometió a: Proteger al niño y a la niña contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño o la niña se encuentra bajo custodia de sus padres, de un representante legal o de cualquier persona que lo tenga a su cargo.

Ley Federal para la Protección de niños, niñas y adolescentes

El 30 de mayo de 2000 se promulgó en México esta Ley de carácter federal, en cuyo Artículo 3º se declara el derecho a tener una vida libre de violencia como principio rector de la protección de niños, niñas y adolescentes. Este ordenamiento señala, además, que: [...] De conformidad con el principio del interés superior de la infancia, las normas aplicables a niñas, niños y adolescentes, se dirigirán a procurarles, primordialmente, los cuidados y la asistencia que requieren para lograr un crecimiento y un desarrollo plenos dentro de un ambiente de bienestar familiar y social. También se indica, que los menores de 18 años están protegidos en su integridad, su libertad, y contra el maltrato y el abuso sexual (Artículo 21).

En este mismo sentido, existen 31 leyes a favor de esta población en casi todas las entidades federativas, con excepción de Chihuahua, y 16 estados disponen de un marco legal referido a los derechos de la juventud.

Considerando que para facilitar el logro de los objetivos de la Convención sobre los Derechos del Niño y la aplicación de sus disposiciones, especialmente de los artículos 1, 11, 21, 32, 33, 34, 35 y 36, es conveniente ampliar las medidas que deben adoptar los Estados Partes a fin de garantizar la protección de los menores contra la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.

Dos protocolos opcionales han sido añadidos recientemente para ampliar la protección debida a la infancia en dos aspectos:

Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (2000). Este protocolo opcional ha sido diseñado para criminalizar aquellas actividades que impliquen la venta y adopción ilegal de menores, así como la prostitución infantil y la pornografía infantil. El protocolo entró en vigor el 18 de enero del 2002.

Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados (2000) Este protocolo opcional establece que los 18 años son la edad a partir de la cual se permite la participación directa en un conflicto armado. Veta también las levadas obligatorias antes de los 18 años. Sin embargo, no tiene la facultad de prohibir el alistamiento voluntario antes de los 18 años, sino que pide a los estados que, junto con la ratificación, realicen una declaración que establezca la edad a partir de la cual la legislación nacional permite el alistamiento voluntario y que detalle las medidas tomadas para asegurar que este alistamiento no se convierte en obligatorio. El protocolo entró en vigor el 12 de febrero del 2002.

El siglo XX y ahora el XXI han traído consigo un nuevo panorama en el que las nuevas necesidades han rebasado la respuesta del Estado en cuanto a las necesidades a atender, la transversalidad de acciones y los sistemas de información. La urgente necesidad de atender el “bono demográfico” le confiere especial urgencia. Las agendas sexenales deben de incluir los temas prioritarios de atención: salud, educación, pobreza, marginalidad, vulnerabilidad, seguridad y género.

Destaca la vulnerabilidad de las niñas, niños y adolescentes principalmente del medio rural indígena. Es necesario fortalecer el trabajo interinstitucional, entre los sectores público y privado y la sociedad civil. El resultado de las acciones depende de la suma de quehaceres. Debe promoverse la congruencia entre las necesidades, la información disponible y las acciones, así como promover la investigación y generación de conocimientos en la materia. Así también el diálogo entre el sector académico y los tomadores de decisiones.

Una institucionalidad que involucre a los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y a los tres poderes del Estado, en diálogo con la sociedad civil y en correspondencia con el carácter multidimensional de los temas de infancia. Un modelo de gestión de políticas públicas de infancia y adolescencia que permita la articulación de instituciones, privilegiando un modelo sistémico de gestión más que un modelo centrado en una instancia única de coordinación o rectoría.

Una estrategia nacional de acción a favor de los niños y adolescentes que refleje la aplicación de las disposiciones de la CDN. Asignación presupuestaria suficiente, oportuna y equitativa de los recursos destinados a políticas y programas cuyos destinatarios sean los niños, niñas y adolescentes.

Lograr un Sistema Uniforme para todos los países que permita el monitoreo, evaluación, retroalimentación, toma de decisiones sobre el logro de los objetivos incluidos en los Planes Nacionales. Estos sistemas deben ser construidos siguiendo metodologías basadas en el enfoque de marco lógico, y con criterio técnico.

El panorama es de luces y sombras, existen muchos avances que reflejan las capacidades de México en términos de avanzar en unas acciones y líneas prioritarias, pero a la vez, debido a esas capacidades, es necesario redoblar el esfuerzo.

Hay que trabajar para crear un entorno que brinde protección a los niños, niñas y adolescentes y que garantice el pleno cumplimiento de todos sus derechos. La creación de un sistema de protección integral para todos los niños de México requiere de la suma de esfuerzos para atender adecuadamente a la niñez, así como para prevenir y responder a las violaciones de sus derechos, especialmente de aquellos que viven en situaciones de mayor desventaja y marginación.

Referencias Bibliográficas

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2007) "El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza", en Revista del CLAD Reforma y Democracia, 2007.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2008) "Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones". Cátedra Liderazgos y Gobernanza Democrática de ESADE. Barcelona, ESADE, 2008.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2003) El estudio de las Políticas Públicas. México, Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006) Gobernanza y Gestión Pública. México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1996) La Hechura de las Políticas. México, M.A. Porrúa, 1996.
- Bardach, Eugene (2011). Los ocho pasos para el análisis de las Políticas Públicas: Un manual para la práctica. México, CIDE- Miguel Ángel Porrúa, 2001
- Bernardo Kliksberg (1977). "Gerencia social: dilemas gerenciales y experiencias innovadoras". En Kliksberg, Bernardo (Comp.) Pobreza: Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial. PNUD-FCE, PP. 97-98.
- Bobbio, Norberto (2000). Estado, gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política. México, Fondo de Cultura Económica.
- Bonnin, Charles Jean (1989). Principios de administración Pública. México, Fondo de Cultura Económica.
- Camarena Bolaños, A. (1986) "Memorias del Primer Simposio sobre la Asistencia Social Privada". México, Junta de Asistencia Privada.
- Canto Chac, Manuel (2000). "Políticas Públicas", en El Léxico de la Política. México, Fondo de Cultura Económica.
- Cantón, Patricio y Luis Hoyo (2003). "Animadores sociales: una estrategia incluyente para el desarrollo comunitario", en Revista de Administración Pública, Vol. 38, no. 3 (septiembre-diciembre 2003); pp. 155-161.
- CEIDAS (2011). Revista México Social. 1 de abril de 2011
- Centro de Estudios para el adelanto de las mujeres y la equidad de género (2009). "Compendio del Marco Jurídico Nacional e Internacional que tutela los Derechos Humanos de las niñas, niños y adolescentes". H. Cámara de Diputados. LX Legislatura. Marzo de 2009.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Reunión de Expertos, 16 y 17 de octubre de 2006. La coordinación en las políticas públicas Elementos e institucionalidad. Pág. 9.
- Naciones Unidas (2007). Comité de Derechos del Niño "Recursos para los derechos de los niños- Responsabilidad de los Estados", realizado el 21 de septiembre de 2007 en la ciudad de Ginebra.

- Cruz Cervantes, Fermín Ali (2003). "Estado, gobierno y la Administración Pública en la Globalización", en Revista Difusión, 2003.
- Fox, Elliot M. (1968) "Mary Parket Follet: The Enduring Contribution", in Public Administration Noviembre-diciembre 1968.
- Fuentes Alcalá, M.L. (1997).Los Retos del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia. México, SN-DIF.
- Fuentes Alcalá, Mario Luis (2004). Políticas Públicas en Asistencia Social Pública y Privada. México, CEIDAS. Octubre 2004.
- Fuentes, Mario Luis (ed.) (1999).La Asistencia Social en México. México, PAIDEIA, 2da ed., 1999.
- Gobierno de Chile, Ministerio de Planeación y Coordinación (2002). Índice de Infancia una mirada comunal y regional. Santiago de Chile, UNICEF, 2002.
- Gobierno de Chile (2000). Política Nacional a Favor de la Infancia y Adolescencia 2001-2010. Diciembre del 2000.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. 1985. Tomo IV, página 292.
- IX Conferencia Iberoamericana de Ministras, Ministros y Altos Responsables de Infancia y Adolescencia. Pucón, Chile, 28 y 29 de mayo de 2007 [s.p.i.].
- Kauffer Michel, Edith F. (2006) Las políticas públicas: algunos apuntes generales. San Cristóbal de las Casas, El Colegio de la Frontera Sur, 2006.
- Kliksberg, Bernardo (1977). "Gerencia social: dilemas gerenciales y experiencias innovadoras", en Kliksberg, Bernardo (Comp.). Pobreza: Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial. PNUD-FCE, 1999.
- Larraín H., Soledad (2005). Políticas hacia las familias, protección e inclusión social. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, junio de 2005.
- Leyva, Lucio (1991). "Economía de autosuficiencia en Anáhuac", en Ometéotl. Tonacatecuhtli-Tonacacihuatl. Señor y Señora de nuestro sustento. México, UAM-Azcapotzalco, octubre de 1991; pp. 38-43.
- Mary, Yves y Andrew Knapp (1993). Government and politics in Western Europe. New York, Oxford University Press, 1993.
- México. Cámara de Diputados (2009). Compendio del Marco Jurídico Nacional e Internacional que tutela los Derechos Humanos de las niñas, niños y adolescentes. México, Centro de Estudios para el adelanto de las mujeres y la equidad de género. Material propiedad de la H. Cámara de Diputados. LX Legislatura. Marzo de 2009.
- México (2012). Censo de Población y Vivienda 2010. Aguascalientes, INEGI.

- México. Presidencia de la República (2001). "Acuerdo por el que crea el Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia", publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 24 de julio de 2001.
- México. Presidencia de la República (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. México, SHCP, 2007.
- México. Programa Sectorial de Salud 2007-2012. México, Secretaría de Salud, agosto de 2007.
- México. Secretaría de Desarrollo Social (2008). Programa Sectorial de Desarrollo Social 2008-2012. México, SEDESOL, 2008.
- México. Secretaría de Educación Pública (2008). Programa Sectorial de Educación 2008-2012. México, SEP, 2008.
- México. Secretaría de la Función Pública (2009). "Curso Nociones Básicas de la Administración Pública Federal". México, SFP, 2009 (material didáctico).
- México. Secretaría de Salud (2008). Programa Sectorial de Salud 2008-2012. México, SSA, 2008.
- México. Sistema Nacional DIF (2005). "Bases para el Desarrollo de Modelos de Asistencia Social." Agosto 2005.
- Money, James (1982). "Los Principios de la Administración", en Dwight Waldo, Administración Pública. México, Trillas, 1982.
- Pérez I., Enrique (2008). "La transformación de las concepciones sobre el proceso de desarrollo en las políticas públicas mexicanas". Edición electrónica gratuita, 2008. Texto completo en www.eumed.net/libros/2008c/453/
- Pichardo Pagaza, Ignacio (1987). Introducción a la Administración Pública de México. México, INAP, 1987.
- PNUD (1994). "Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 1994. Una nueva forma de Cooperación para el desarrollo". Washington, PNUD, 1994.
- Red del grupo Consultivo para la Primera Infancia en América Latina (2007), en Revista Panorama actual de la Primera Infancia en América Latina. Brasil. Vol. 1 No. 2, 2007.
- Red por los Derechos de la Infancia. La Infancia cuenta en México. México. Anuarios 2005, 2006, 2007, 2008 y 2009.
- Rose, Richard (1998). El gran gobierno. México, FCE.
- Revuelta Vaquero, Benjamín. La implementación de las Políticas Públicas. *Díkaion* Universidad de la Sabana. Chile, noviembre 2007, vol. 21, No. 016. Pág.: 139
- Sartori, Giovanni (2003). ¿Qué es la democracia? México, Taurus.

Sistema de Naciones Unidas (1989). Convención de Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989.

Sotelo, Estela I. (2006) "Los nuevos protagonistas: relaciones intergubernamentales e involucramiento de organizaciones sociales en la prestación de servicios públicos municipales. El caso de los sistemas de tratamiento de aguas en San Luis Potosí", en J. Sosa (ed.), Política pública y participación social: visiones alternativas. México, Divip-CESGAP-UNAM, 2006; pp. 63-92.

Tokman R., Andrea (2010). "Compromisos y resultados en la Primera Infancia: Progresos y obstáculos". Buenos Aires, UAB Facultad de Economía y Empresa, Mayo 2010.

UNICEF México (2008). Los Derechos de la Infancia en México. Una Agenda para el presente. México, UNICEF, 2008.

UNICEF (2000). Convención sobre los Derechos del Niño. México, UNICEF, 2000.

Valls Hernández, Sergio y Carlos Matute González (2004). Nuevo derecho administrativo. México, Edit. Porrúa.

Weber, Max (1985). ¿Qué es la burocracia? Buenos Aires, Edit. La Pléyade.

Páginas electrónicas visitadas:

Administración Pública Comparada CHILE. www.elcpapo.edu.mx/.../publica%20comparada/brasil.htm

Red de Protección Social. www.redprotege.gov.cl/

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. www.icbf.gov.co/

<http://www.presidencia.gob.mx>

<http://www.sedesol.gob.mx>

<http://www.sep.gob.mx>

<http://www.coneval.gob.mx>

<http://www.salud.gob.mx>

http://www.brasil.gov.br/governo_federal/estrutura

<http://www.redprotege.gov.cl>

<http://www.opcion.cl/.../ProteccionDerechos/>