

Evaluación de las políticas de infancia en México, Distrito Federal

Consejo De Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal

EVALÚA DF

Alberto Minujin

Con la colaboración de: Ximena Maroto, Marisse del Olmo y Ryan Short

El reporte SOBRE LA EVALUACIÓN JURÍDICA DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE INFANCIA EN EL DISTRITO FEDERAL EN EL 2009 fue elaborado por Ricardo A. Ortega Soriano. El mismo se integra al presente reporte y así mismo por su carácter específico se presenta como un reporte independiente para su uso por EVALUA.

Evaluación de las políticas de infancia en México, Distrito Federal

“El mundo no es humano por el simple hecho de estar hecho por humanos, y no se vuelve humano por el simple hecho de que la voz humana resuene en él, sino solo cuando se ha convertido en objeto de su discurso...Solo humanizamos lo que está sucediendo en el mundo y en nosotros cuando hablamos de ello, y es al hablar que aprendemos a ser humanos.

A esa humanidad que se alcanza en el discurso de la amistad, los griegos la llamaban ‘filantropía’, ‘amor al hombre’, ya que manifiesta en sí misma la disposición de compartir el mundo con otros hombres”

Hanna Arendt “On Humanity in Dark Times”

“Pensar significa traspasar. De tal manera, empero, que lo existente no sea ni escamoteado ni pasado por alto. Ni en su indigencia, ni menos aún en el movimiento que surge de ésta. Ni en las causas de la indigencia, ni menos aún en los brotes de cambio que maduran en ella. El verdadero traspasar no está, por eso, dirigido al mero espacio vacío de un algo entre nosotros, llevado sólo por la fantasía, figurándose las cosas sólo de modo abstracto. Al contrario: concibe lo nuevo como algo procurado en el movimiento de lo existente, si bien, para poder ser puesto al descubierto, exige de la manera más intensa la voluntad dirigida a ese algo. El verdadero traspasar conoce y activa la tendencia, inserta en la historia, de curso dialéctico. En sentido primario, el hombre que aspira a algo vive hacia el futuro; el pasado sólo viene después; y el auténtico presente casi todavía no existe en absoluto. El futuro contiene lo temido o lo esperado; según la intención humana, es decir, sin frustración, sólo contiene la esperanza.”

Bloch, Ernst, **El principio esperanza (I)**
Edición de Francisco Serra, Editorial Trotta 2007

Capítulo 1

Introducción

Pensando en las claras y trascendentes palabras de Ernst Bloch, cabe preguntarse cuál puede ser un “presente mirando al futuro” más significativo que la infancia. Las niñas, los niños y adolescentes constituyen la más clara oportunidad de cambio, hacia un nuevo devenir. La infancia representa, al decir de Eduardo Bustelo, comienzo e inicio y constituye una categoría social esencialmente emancipadora. “El nacer es la apertura al mundo y la inauguración de la vida. El mundo es de una dramática continuidad pero también está en él la posibilidad de su cambio, por lo tanto, la infancia como ingreso en éste se sustenta sobre una teoría crítica del mundo. En este sentido, la infancia significa también un comienzo hacia un mundo distinto de los adultos y, por lo tanto, hacia “otra” adultez:” (Bustelo E , 2007).

Bloch llama a “¡Que los sueños soñados despiertos se hagan más intensos!”, nosotros con este trabajo llamamos a hacer realidad lo que algunos ven como sueños o utopías no realizables: una sociedad con justicia social y oportunidades para todos. Quién no se acuerda de los sueños e imaginaciones en su infancia y adolescencia, que algún adulto se ocupara de descalificar y así cortar las alas de la imaginación y el deseo de cambio.

Son estas miradas, esta llamada a realizar lo que algunos ven como utopías irrealizables, pero que entendemos factibles y realizables en el corto plazo, las que guían y acompañan este trabajo de evaluación de las políticas de infancia en el Distrito Federal.

Es esta idea de la infancia como posibilidad y oportunidad para el cambio que hace significativa y central el tener una contundente, concisa y robusta política de infancia que posibilite superar la inequidad y exclusión hoy existentes.

1.1 Política Social, Infancia y Derechos

La política social prevaleciente en América Latina y en México en particular ha acompañado, con las particularidades dadas por el desarrollo histórico y político de cada país, los embates de la política y tendencias ‘mundiales’. Tendencias fuertemente influenciadas o determinadas por los países centrales o desarrollados.

Habiendo concluido el primer decenio del siglo XXI, se nos muestra un mundo, una región, un país y una ciudad, el Distrito Federal, plagados de brutales contradicciones. Llenos de oportunidades y al mismo tiempo de imposibilidades e injusticias. Nada de esto es nuevo. Hace ya casi 100 años, en julio de 1911, cuando Don Francisco Villa visita por primera vez la ciudad de México lo impacta el contraste entre la riqueza y la miseria: “era como un sepulcro encalado donde todo por dentro se vuelve gusanera”¹.

Si bien es cierto que el contraste entre riqueza y miseria, la desigualdad social en términos de la distribución de la riqueza, el conocimiento, la salud y el bienestar no son nuevos, es posible que frente a los dramáticos cambios de la tecnología y la ampliación de fronteras vitales que ha significado, los contrastes se hayan hecho más patentes y evidentes. La pobreza y la desigualdad se evidencian y extreman en la infancia que constituye, por su propia naturaleza, uno de los grupos más vulnerables de la sociedad. La situación se hace aún más paradójica si se toma en cuenta que la infancia está, en teoría, protegida por la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) que es un tratado de aplicación universal.

El 20 de noviembre de 2009 se cumplieron 20 años de la aprobación y adopción de la Convención de los Derechos del Niño. El proceso de discusión que transformó la Declaración de los Derechos del Niño en la Convención fue arduo y llevó 30 años de negociaciones.

Lo anterior es lógico, si se tiene en cuenta que la CDN transforma el concepto mismo y el estatus legal de todas las niñas, niños y adolescentes, en todos los lugares del mundo, sin

¹ Citado por Paco Ignacio Taibo II, “Pancho Villa, Una biografía narrativa”, pagina 116.

distinción ni discriminación de ningún tipo, posibilitando que, de haber sido objetos de compasión, ahora sean sujetos de derecho. La Convención constituye un instrumento legal de aplicación universal que da fundamento al derecho a la sobrevivencia, al desarrollo, la participación y la protección de la infancia. Establece un cambio crucial en el estatus legal, social y cultural de la infancia. Este cambio fue calificado por algunos como 'revolucionario', no sólo para la niñez, sino para las relaciones sociales y la sociedad en su conjunto (García Méndez, 2001; Philip Alston; Hines, 1995). La Convención abrió el camino para el desarrollo de profundas modificaciones en la legislación y las instituciones relacionadas con la problemática de la infancia. Abrió también el debate en torno a la ciudadanía y la inclusión social con eje en la infancia (Baratta, 2001; O'Donnell, 2001; Knutsson, 1997; Mauras & Minujin, 2000; Bustelo y Minujin, 1998). Como se reconoció en el *II Congreso Mundial de Infancia y Adolescencia*, la ciudadanía vista desde la niñez y adolescencia implica la posibilidad de elaborar un concepto de ciudadanía desde la experiencia y la reflexión de los niños, niñas y adolescentes. Es decir, aceptar que eventualmente, tomando como foco la realidad de la niñez y adolescencia, se abre un reto para re-significar lo que hasta ahora se ha entendido por ciudadanía.

México estuvo dentro del grupo inicial de países que ratificaron la Convención con gran rapidez firmándola el 26 de enero de 1990 y ratificándola el 21 de septiembre de 1990², permitiendo que la CDN entrara en vigencia y se constituyera en un instrumento legal de aplicación universal. El Comité de los Derechos del Niño es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la CDN por los Estados Parte así como la aplicación de los dos protocolos facultativos de la misma. En la compilación de observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño sobre países de América Latina y El Caribe (1993-2006)³ se reconoce y se lamenta que en México no se hayan seguido las recomendaciones en cuanto a la desigualdad social y los grupos vulnerables, el principio de no discriminación, los niños indígenas, la explotación económica y sexual de las

² United Nations Treaty Collections Databases.

http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&lang=en

³ Compilación de observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño sobre países de América Latina y El Caribe (1993-2006). UNICEF/OACNUDH.

mujeres y la trata de niños migrantes. El Comité instó a México a hacer lo posible para tener en cuenta las recomendaciones anteriores que sólo se han aplicado parcialmente y en algunos casos no se han aplicado en absoluto. Al ratificar la CDN, la nación mexicana se comprometió de acuerdo con su Artículo 4 a tomar todas las medidas administrativas y legislativas para hacer efectivos los derechos y garantías reconocidos en ella; y de acuerdo con el Artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) la CDN se considera norma de derecho interno. Luego de revisar el Primer Informe del Gobierno de México sobre la aplicación de la CDN, el Comité de la Organización de las Naciones Unidas de los Derechos de la Niñez recomendó que el gobierno tomara las medidas necesarias para armonizar plenamente la legislación federal y estatal con las disposiciones de la Convención.⁴

México no sólo la ratificó tempranamente sino que se constituyó en uno de los países junto con Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Perú – entre otros de América Latina – que conformaron el grupo promotor de su ratificación y aplicación alrededor del mundo. De los distintos instrumentos que conforman el cuerpo de declaraciones, convenciones y protocolos de derechos humanos, la CDN es la que ha recibido el mayor número de ratificaciones. De hecho, ha sido ratificada por todos los países del mundo, con excepción de dos, lo que muestra su carácter universal.

¿Qué ha sucedido en México en estos 20 años de ratificada la CDN?, ¿Se ha avanzado, cuánto, cómo?, o tal vez más importante: ¿qué está faltando, qué lagunas y carencias existen. Si bien este trabajo se circunscribe a la situación en el Distrito Federal en México, la pregunta de fondo que se está formulando es si las niñas, los niños y los adolescentes de México gozan de los derechos establecidos en la CDN sin distinción de clase social, sexo u origen étnico. Dado que está comprobado que esto no pasa sin una activa y clara acción por parte del Estado y la sociedad. La pregunta subyacente es si existe, en México en general y en el Distrito Federal en particular, una política integral hacia la infancia que promueva, garantice y proteja los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

⁴ Cohen, Roberto. Infancia y Legislación. Hacia leyes mexicanas acordes con la Convención de los Derechos de la Niñez. Infancia, Legislación y Política. UAM, México.

Teniendo en cuenta estas preguntas generales, este trabajo tiene el propósito más amplio de cuestionar sobre la existencia en el Distrito Federal de una política dirigida a la infancia que busque asegurar sus derechos y avanzar en el logro del florecimiento humano y la ciudadanía social plena. Julio Boltvinik define lo *bueno* como florecimiento humano y entiende éste como desarrollo de las fuerzas *esenciales* (desarrollo y satisfacción de necesidades, y desarrollo y aplicación de capacidades) y sugiere que el objetivo último de las políticas públicas debe ser el pleno florecimiento humano. Siguiendo con este concepto, continúa explicando que para florecer, el ser humano necesita ir más allá de la satisfacción de sus necesidades deficitarias – necesidades fisiológicas, de seguridad y de afecto y pertenencia – y, a través del trabajo y del amor, realizarse como ser humano que comparte la esencia de la especie: su potencial de universalidad, de libertad, de creatividad, de conciencia, de socialidad (satisfacer sus necesidades de crecimiento).⁵

1.2. Contenido del Trabajo

Este trabajo constituye un primer paso en relación al vasto tema de las políticas de infancia y adolescencia, y del florecimiento humano.

La presente evaluación se concentra en tres aspectos que afectan de forma concluyente la vida, el desarrollo y las posibilidades de sobrevivencia y participación social y económica de millones de niñas, niños y adolescentes. Aspectos que imposibilitan la constitución de una sociedad creativa, productiva e incluyente sin discriminación de ningún tipo. Una sociedad que fomente y posibilite la equidad y la inclusión.

Es necesario señalar que quedan fuera de esta evaluación temas de gran relevancia para la conformación de la sociedad y la vida de niñas, niños y adolescentes. Temas de fundamental trascendencia jurídica, ética, simbólica y práctica como el trabajo infantil, abuso, maltrato, tráfico y pornografía infantil, por citar sólo algunos, así como los sistemas de promoción y protección de la infancia, temas que deberán ser abordados en una futura

⁵ Boltvinik, Julio. "Florecimiento Humano, Pobreza y Política de Población. La necesidad de ampliar la mirada". <http://www.ejournal.unam.mx/dms/no16/DMS01603.pdf>

etapa. Así también, la compleja y central problemática de las y los adolescentes y jóvenes frente a la sociedad, el consumo, el trabajo y la política, y las alternativas de política pública para abordar estos aspectos con planteos amplios, flexibles y centrados en la realización de los derechos y la identidad, lo cual constituye sin duda materia para un extenso trabajo de análisis y evaluación.

1.3. Políticas Analizadas en esta Evaluación como Temáticas y Problemas Derivados

Partiendo de un planteamiento general sobre la necesidad y características de una amplia política de protección y desarrollo de la infancia, la presente evaluación indaga sobre tres políticas específicas y los programas relacionados que el Gobierno del Distrito Federal (GDF) está llevando a cabo en temas relacionados con la infancia. Éstos se articulan para lograr en conjunto un núcleo básico de supervivencia y el desarrollo en la infancia, y que se señalan a continuación:

1.3.1. Política de Apoyo Económico para la Ciudadanía Social de Niños y Niñas del DF

La pobreza es una barrera gigantesca para el desarrollo armónico y pleno de las necesidades y capacidades del infante. Como se verá más adelante la pobreza infantil tiene características que deben ser tomadas en cuenta. En términos generales, una de las formas clásicas mediante la cual numerosos países han buscado disminuir la pobreza infantil es a través de transferencias monetarias (y de eximirlos de algunas cargas fiscales) a familias con hijos/hijas menores de 18 años. El organismo público descentralizado Sistema para Desarrollo Integral de la Familia (DIF) tiene varias vías de apoyo a la infancia, como las transferencias monetarias. Entre los programas de transferencia económica del gobierno del DF dirigidos a la infancia es posible mencionar el programa de becas a niñas y niños en condición de pobreza y vulnerabilidad social (también conocido como “programa de atención a la niñez en circunstancias difíciles” y como “programa de madres solas”) que será objeto de esta evaluación.

Por otra parte el Gobierno del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social ejecuta una serie de programas masivos relacionados con el área educativa. Porque están relacionados con la búsqueda de equidad en la educación, estos programas serán considerados como parte de la “Política de apoyos vinculados a la equidad en la educación para disminuir desigualdades” que se presenta más adelante. En esta evaluación se analizan los programas que efectivamente opera el DIF-DF, su cobertura y los niveles de las transferencias que otorgan en dinero o en especie, y se valora si tales intervenciones son suficientes para enfrentar el problema de la pobreza de la niñez.

1.3.2 Política de Cuidado Diurno de Menores

La carencia de una política orientada al cuidado diurno lleva a carencias en el desarrollo temprano, al abandono y a situaciones de muertes y daños por accidente.

El abandono diurno de los y las menores, y una parte de la negligencia hacia ellos y ellas, están en buena medida determinados por *la pobreza de tiempo* de los adultos del hogar. Aunque ésta no es la única explicación, sí se puede plantear que constituye la explicación principal. Siguiendo el trabajo de Araceli Damián, y el antecedente inmediato del mismo (Julio Boltvinik y Araceli Damián, *La Pobreza en el DF en 2004*, 2006) la pobreza de tiempo es muy alta en el DF como resultado del tamaño gigantesco de la ciudad, de los severos problemas de tráfico vehicular y de la alta participación de la mujer en la actividad económica. Mientras el DF tiene un nivel de incidencia de la pobreza integrada (MMIP: Método de Medición Integrada de la Pobreza) bastante más bajo que la del país (54.5% vs. 76.5%), las pobrezas de tiempo son relativamente similares (51.5% a nivel nacional y 44.2% en el DF). Pero además, mientras la incidencia de la indigencia (el nivel más intenso de pobreza) en el DF es menos de la tercera parte (30%) de la observada a nivel nacional por lo que se refiere a la pobreza integrada (9.5% vs. 32%), en contraste, en materia de tiempo la indigencia en el DF es más de las tres cuartas partes de la observada a nivel nacional (19% en el DF y 24.8% a nivel nacional). Los horarios de la educación preescolar y primaria (edades en las que el cuidado del menor en el hogar sigue siendo importante) son muy limitados, no coinciden con el horario de trabajo de los padres (sobre todo el

horario de salida), lo que hace muy difícil compatibilizar ambos horarios sin generar daños potenciales a los menores. La cobertura de los servicios públicos de cuidado de los menores que todavía no van a la escuela, y de los menores fuera del horario escolar, son insuficientes.

Dentro de esta política se analizan los programas de cuidado diurnos que opera el DIF-DF: CADIs (Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil), CAICs (Centros de Asistencia Infantil Comunitaria) y Centros Comunitarios.

Se identifica y analiza documentalmente el universo de medidas, decisiones, acciones, programas e iniciativas legislativas (distinguiendo las que se transformaron en leyes y las que se quedaron en el camino), relevantes para identificar, analizar, evaluar y elaborar recomendaciones en materia de política para la infancia.

1.3.3 Políticas de Apoyos Vinculados a la Equidad en la Educación para Disminuir las Desigualdades

La escuela es gratuita pero no así la educación, que tiene una serie de costos para las familias que se tornan una barrera para el acceso a la educación. El objetivo de esta política es la de garantizar la educación gratuita. La inequidad y exclusión económica y social constituyen un proceso de acumulación de inequidades que comienzan con la ubicación en la estructura social, con la ‘herencia’ económica, social y cultural, y a lo largo de la vida se potencian con más obstáculos o por el contrario se van salvando y se mejoran las oportunidades, el ejercicio de los derechos y se fortalece el florecimiento humano. La educación constituye un medio, sin duda no el único, de central importancia en este terreno. De aquí la relevancia de las políticas que se relacionen con la equidad en la educación.

Tal como se mencionó, Los programas que se analizarán serán los siguientes: Programa de Desayunos Escolares (PDE), Uniformes Escolares Gratuitos, y Útiles Escolares Gratuitos.

Se analiza también el programa “Educación Garantizada” para niños y niñas que son huérfanos de uno o ambos progenitores o que alguno de éstos haya caído en estado de

incapacidad permanente. Así, se les entrega medio salario mínimo. En este programa cabe preguntarse cómo se garantiza y si es un derecho. Igualmente, se analiza el programa Prepa Sí.

Para cada una de estas tres políticas, el análisis se realiza partiendo del marco más general de la formulación de las políticas y sus marcos legales.

1.4. Estructura del Presente Reporte

Luego de esta introducción, que permite ubicar el trabajo dentro del contexto general de la orientación de la política pública y señala los aspectos que se incluyen, el Capítulo 2 provee un marco conceptual para el tratamiento de la infancia, así como la orientación metodológica seguida en el presente trabajo. Este es un capítulo central, puesto que sienta las bases del tratamiento de la infancia como sujeto de derecho y el significado que esto tiene desde el punto de vista ético, valorativo, político y programático. Como se menciona en el punto final de ese apartado relativo a los aspectos metodológicos, toda evaluación conlleva un marco implícito o explícito de valores.

En el Capítulo 3 se presenta un panorama amplio de la estructura legal y normativa que se relaciona con la infancia en el DF, y se analiza con detalle la situación relativa a los programas relacionados con las políticas abordadas en este trabajo. Por su carácter particular este capítulo es autocontenido y comprende una serie de anexos detallados.

El Capítulo 4 presenta algunos datos básicos sobre el Distrito Federal. Se complementa con información incluida en los capítulos sobre políticas específicas (capítulos 6, 7 y 8). En particular el análisis de la pobreza infantil se presenta en la sección 6.1

En el Capítulo 5 se proporciona un análisis y discusión amplia sobre la política de infancia en el DF. Éste enmarca los tres capítulos siguientes y sienta las bases para la primera y central recomendación incluida en el capítulo final. Así mismo, se incluyen en este capítulo general una serie de casos sobre experiencias en América Latina, de programas

orientados a la infancia al efecto de proveer ejemplos de alternativas que contemplan algunos de los aspectos discutidos en este capítulo y los dos siguientes.

Los Capítulos 6, 7 y 8 desarrollan una discusión sobre las tres áreas de política que abarca este estudio y que fueron mencionadas en el punto anterior. Incluyen una descripción y análisis de los programas que hasta hoy las componen.

Finalmente, el Capítulo 9 contiene el conjunto de recomendaciones que se derivan del presente trabajo. Dichas recomendaciones comienzan con la discusión y propuesta para una política integral para las niñas, niños y adolescentes en el DF, y luego se orientan a los temas específicos incluidos los marcos legales y normativos. Las recomendaciones se refieren no sólo a lo que se está haciendo al presente sino que centralmente señalan carencias y vacíos, buscando colaborar en la medida de lo posible impulsar una política pública que garantice todos los derechos para todas las niñas y niños en el DF, y dé espacio para el desarrollo de las posibilidades y oportunidades que todos ellos deben tener y al florecimiento humano y social.

El trabajo incluye al final una extensa bibliografía que ha sido consultada, una serie de anexos con aspectos legales y normativos, y los cuadros estadísticos que EVALÚA-DF ha elaborado y han sido utilizados en el presente trabajo.

Capítulo 2

Marco Conceptual Orientador de la Evaluación y Aproximación Metodológica

“Si fracasamos en la lucha por encontrarle un sentido a nuestro rumbo, las rutinas establecidas de la sociedad y de la cultura nos dictarán la dirección a seguir. Entonces nos veremos reducidos a actuar como autómatas, algo que no somos. Aceptando nuestra esclavitud, no nos esforzaremos por ser más grandes y más libres. En consecuencia, no estaremos en condiciones de darnos los unos a los otros, o de cooperar más abiertamente, excepto en la medida que los libretos preestablecidos de nuestra sociedad y de nuestra cultura nos indiquen cómo trabajar juntos...”

¿Cómo acometer esta tarea (de darle un sentido a nuestro rumbo)? ¿Con qué fin y con qué espíritu? Podemos empezar a tener una idea del camino a seguir considerando el papel que la voluntad y la imaginación deberían desempeñar para abrirlo”

Roberto Mangabeira Unger
El despertar del individuo. Imaginación y esperanza,
Fondo de Cultura Económica, 2009

Toda evaluación, así como todo trabajo analítico, contiene explícito o implícito un marco conceptual ideológico desde el cual se observa y producen resultados. La evaluación, lejos de ser sólo un recurso técnico constituye un recurso centralmente con contenido político que busca contribuir, al decir de Mangabeira Unger, a conformar, sustentar, profundizar e ideas sobre el camino a seguir sobre cómo aplicar la voluntad y la imaginación.

Es por esto que en el caso de la presente evaluación se realizarán algunas precisiones iniciales sobre este marco conceptual. Se debe remarcar que, si bien precisar el marco es en general relevante, lo es más cuando se trata de discutir la o las políticas para la infancia en el contexto de las políticas públicas económicas y sociales.

En términos amplios, se puede indicar que este trabajo se inscribe dentro del paradigma de derechos humanos y las políticas conducentes a lo que se denomina el ‘florecimiento humano’.

“El florecimiento humano lo podemos concebir como la realización de la esencia humana en la existencia individual concreta, la medida en la cual el individuo se despliega libre y multilateralmente a través del desarrollo ampliado de sus necesidades y capacidades, que tienden, como su conciencia y su ser social, a la universalidad. El ser humano necesita ir más allá de la satisfacción de sus necesidades deficitarias. Para el florecimiento humano se requiere también que, a través del trabajo o del amor, la persona realice lo que potencialmente es como ser humano, como ser que comparte la esencia de la especie, su potencial de universalidad, de libertad, de creatividad, de conciencia” (Boltvinik J, 2007)⁶.

Si esta concepción es determinante para los seres humanos en general, lo es todavía en mayor medida para las niñas, los niños y adolescentes quienes están conformando y modelando sus capacidades físicas, mentales y espirituales, y su subjetividad y otredad.

Dado que el sujeto de este trabajo es la infancia, tomaremos como centro la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y nos extenderemos en la discusión de la concepción de la infancia y su relación con la ciudadanía, entendida ésta como el pleno acceso y participación en una sociedad incluyente, con justicia social y libertad (Bustelo E. y Minujin A., 1998)

2.1. Principios que Rigen la CDN y Política de Infancia

Existen una serie de principios generales que son estratégicos, atraviesan y son constitutivos del conjunto de tratados y convenciones que conforman el cuerpo de derechos humanos. Son estos principios los que conforman el marco que debe considerarse desde una aproximación basada en derechos.

⁶ A lo largo del trabajo se hará referencia a este concepto. Más detalles pueden encontrarse en el trabajo citado y otros trabajos de Julio Boltvinik como “Ampliar la mirada. Un nuevo enfoque de la pobreza y el florecimiento humano” CIESAS-Occidente, Guadalajara 2005.

En el caso de la CDN los principios son los siguientes:

- El principio del “interés superior” del niño (Artículo 3 CDN)
- El principio de igualdad y no discriminación (Artículo 2 CDN)
- El derecho a la participación (Artículo 12 CDN)

Es importante subrayar que en la evaluación que se realiza en este trabajo de las políticas de infancia y los programas que la componen, se toman como base estos principios, especialmente los dos últimos, para el análisis, las consideraciones y recomendaciones que se realizan. Por esto es pertinente extenderse en la discusión de estos principios.

2.2. Interés Superior del Niño (ISN)

Este principio puede, por una parte, expresarse en la idea de “los niños y las niñas primero”. Es decir deberían tener prioridad en las decisiones del Estado y de la sociedad. Esta prioridad debería expresarse en los recursos que se habilitan y hacen disponibles para promover, proteger y garantizar los derechos de la infancia y adolescencia. De hecho, los recursos económicos son “habilitantes” de los derechos sociales. Como bien dice Bustelo, “si no hay financiamiento, no hay derecho que pueda instrumentarse de un modo plenamente efectivo” (Bustelo E, 2007)

Por otra parte, este principio implica tomar en consideración de qué forma o bajo qué circunstancia se asegura el mayor bienestar del niño. En este aspecto es necesario señalar que los niños y niñas son sujetos activos de sus propios derechos. Dado que en muchas ocasiones son los adultos los que toman decisiones respecto a cuál es el “mejor interés” del niño o de la niña, esto puede dar lugar a arbitrariedades. Por esta razón la reglamentación y las formas de aplicación de leyes, programas y reglamentos, deben tomar debidas precauciones para evitar subjetividad en la toma de decisiones que comprometen la vida y el desarrollo de la infancia.

Afirmar el principio del Interés Superior del Niño (ISN) cuando de ciudadanía infantil se trata, implica entender dicho ISN como una expresión específica del mejor Interés de la

Especie, del conjunto de la humanidad. Lo que hace más humanos a los sujetos hace bien a los niños y niñas; pero también lo que hace bien a la infancia hace mejor a la humanidad.⁷

2.3. Igualdad y No Discriminación

El principio de no discriminación es sin duda uno de los pilares fundamentales de los derechos humanos. Está establecido en el primer artículo de la Declaración de los Derechos Humanos. Sin embargo, como se señala en este trabajo, la desigualdades y discriminación social, de género, étnica y adulto-niño permean a la sociedad, a las instituciones y a los programas sociales, en particular los relativos a la infancia. Se trata de desigualdades durables de larga data que están presentes en las relaciones económicas, sociales y culturales y en los marcos jurídicos y normativos. Lo que es aún tal vez más importante, los mecanismos de reproducción de estas desigualdades son de difícil modificación al estar basados en relaciones de poder (Tilly C, 1998 y 2005, Foucault M, 2006).

Conseguir que este principio se implemente suele implicar la adopción de políticas pro-activas, tendientes a incorporar a la sociedad y con plenos derechos a los más vulnerables, desprotegidos y excluidos. Así por ejemplo, no es suficiente reconocer que las niñas y niños con discapacidad tienen igualdad de derechos para la educación. Es necesario implementar programas y habilitar facilidades que permitan en términos concretos y prácticos a esos niños y niñas tener acceso a una educación de calidad. Referirse a la infancia como sujeto político requiere igualmente un fundamentado ejercicio de reflexión sobre las prácticas que lo sustentan y las teorías que lo iluminan como se reconoció en el II Congreso de Infancia y Adolescencia. Estos problemas se tornan más acuciantes y requieren mayor atención cuando se suman y acumulan desventajas y vulnerabilidades tales como la pobreza y exclusión.

⁷ Cussiánovich, Alejandro – Diego Silva Baleiro. 2006. “
”. Revista *Novedades Educativas* No184. Buenos Aires.

Es precisamente en estas situaciones en las cuales es posible y necesario aplicar programas focalizados que buscan lograr el acceso universal a los derechos.

2.4. Participación, o el Derecho de las Niñas y Niños a ser Escuchados

Este derecho, que está establecido en el Artículo 12 de la CDN, es de importancia fundamental y marca el cambio ideológico tal vez más profundo con relación a la infancia. En su conjunto total la CDN cambia radicalmente el estatus de la infancia: de ser objeto de compasión a convertirse en sujeto de derecho. De ser cuestiones menores relacionadas con los ‘menores’, las promueve a temas sustantivos de sujetos de derecho pleno.

Es este derecho a la participación el que implica dar ‘voz’ a la infancia. Término que debe ser entendido en la aproximación que hace Hirschman de este concepto en su libro “Voz y Salida”, ampliada en “Tendencias autosubversivas”, en donde se trata de tener ‘voz’ con poder para cambiar la situación (Hirschman A. 1986 y Hirschman A. 1995). En el caso de la infancia no se trata de que los niños puedan decir lo que piensan, sino fundamentalmente que los adultos los escuchen y que lo que digan tenga peso en las decisiones de los adultos. El derecho a la participación constituye el derecho de las niñas y niños a ser escuchados y fundamentalmente que se tengan en cuenta sus opiniones.

Por esto se señala que el Artículo 12 conlleva una suerte de ‘nuevo contrato social’ entre los adultos y la infancia. Contrato que seguramente tomará tiempo en desarrollarse y llevarse a la práctica, puesto que la relación de poder adulto-infancia tiene las características de las desigualdades durables mencionadas en el punto anterior.

Es importante remarcar que se trata de un cambio tanto en la esfera privada como en la pública y en la interacción entre ambas. Así por ejemplo, situaciones de maltrato o abuso pueden ser llevadas por los mismos niños a la esfera pública.

Es por esto que Marta Mauras, integrante del Comité Internacional de los Derechos del Niño (2009 – 2013), no duda en señalar: “Escuchar o el derecho a ser escuchado es tanto

un principio como un derecho en sí mismo, capturado en dos párrafos del Artículo 12 de la Convención. También, este derecho permea la totalidad de los 54 artículos y sus dos Protocolos Opcionales, y en conjunto con las otras tres ideas fundamentales o principios son, se podría decir, las joyas de la corona de la Convención:

- No-discriminación o universalidad de los derechos, es decir todos los derechos para todas las niñas y niños en todas partes, todo el tiempo.
- El derecho a la sobrevivencia y el desarrollo, o el derecho a vivir y llevar una vida con pleno desarrollo de las capacidades.
- El interés superior del niño que implica hacer lo más – o como dice la Convención, maximizar en la medida de lo posible la realización de los derechos del niño- comenzando hoy y haciéndolo en forma progresiva. (Mauras M, 2009).

El principio de participación de la infancia ha llevado a controversias y discusiones respecto a cuándo, cómo y en qué extensión aplicarlos. Cuándo y cómo tomar en cuenta las opiniones de los niños y niñas, a qué edad, en qué aspectos y circunstancias. Esto llevó a que el Comité – luego de convocar a una sesión de discusión – decidiera elaborar un documento específico que se publicó recientemente. Este documento comenta y especifica los alcances del Artículo 12 (Committee on the Rights of the Children, 2009).

Un aspecto importante a mencionar en este trabajo es el hecho de que dicho comentario está estructurado marcando el derecho del niño a ser escuchado tanto en forma individual como en forma colectiva y comentando por separado ambos casos.

El documento remarca que los Estados Parte deben promover que las niñas y niños conformen sus propios puntos de vista y opiniones, y los Estados deben proveer el medio ambiente que les permita ejercer el derecho de él o ella a ser escuchado.

Sin embargo uno de los derechos que más dificultad tienen para concretarse debido a que suponen un replanteamiento de estructuras de gobierno, de representatividad, de

capacidad jurídica y social para decidir, es el derecho a la participación y en particular cuando se habla de la participación de sujetos considerados en poca medida, en espacios que los adultos han considerado privativos para sí. Es el caso de la infancia.

2.5. La Convención de los Derechos del Niño (CDN) y los Sistemas Legales de los Países

Un estudio reciente del Centro de Investigaciones Innocenti del **Fondo de Naciones Unidas para la Infancia** (UNICEF) señala que una importante mayoría de los 52 países estudiados, entre los que figura México, han incorporado la CDN como parte de la legislación nacional. En términos generales esto se ha realizado en forma directa o con adaptaciones menores. Por lo tanto, la CDN constituye una norma vinculante para los organismos públicos y puede ser aplicada por los tribunales respectivos (CII, UNICEF, 2008).

En el caso de México en 1999 incorporaron en el Artículo 4° de la Constitución, tres párrafos sobre los derechos del niño, en 2001 fue añadida una disposición según la cual la educación preescolar pasó a ser obligatoria y en 2002 las disposiciones de la Constitución fueron enmendadas tomando en cuenta una recomendación formulada por el Comité de los Derechos del Niño. En el Capítulo 3 de este trabajo se presenta un extenso análisis de la legislación vigente en el Distrito Federal bajo el marco de la estructura definida en el ámbito nacional.

2.6. La Infancia: Posibilidad y Oportunidad para Otro Comienzo

Repensar la ciudadanía desde los niños y adolescentes, es colocarse no en un acto meramente intelectual, conceptual. Se trata de encarar la cuestión de poder que subyace a todo discurso sobre la llamada ciudadanía. Reelaborar una práctica para que sea ciudadana desde los niños y adolescentes, es un proceso cargado de tensiones, de complejidades y de conflictos. Pues ciudadanía es una manera de entender las relaciones sociales en igualdad, libertad y no sometimiento o dependencia, no en una jerarquía que

discrimina y excluye. Y es que se va siendo ciudadano no sólo dentro de coordenadas históricas complejas, sino en tejidos culturales variables.⁸ Ciertamente que en contextos de globalización excluyente, resulta pertinente cuestionar de qué participación se puede hablar, qué ciudadanía se puede exigir habida cuenta que los niños y niñas no son visualizados como población no productiva, sino como objeto de inversión en el mejor de los casos, cuando no como gasto. Y es que participación y ciudadanía no son compatibles en la práctica con exclusión social, con pobreza, con reducción al espacio de la sobrevivencia. Ya muchos expertos en infancia se han hecho la siguiente pregunta, ¿será realista hablar de participación ciudadana desde las actuales condiciones de marginación de las mayorías de niños y niñas de nuestros países? La respuesta ha sido afirmativa, ya que es precisamente desde la negación que hay que levantar la negación de la negación, es decir, afirmar el derecho a la dignidad en nombre de la condición humana, fundamento de la universalidad de los derechos humanos. Desde este punto de vista, se ofrece para la infancia una posibilidad y oportunidad para otro comienzo.

2.7. Infancia, Adolescencia, Creatividad y Cambio

La infancia y la adolescencia constituyen mucho más que un tránsito a la vida productiva y/reproductiva adulta. Es, como se mencionó, el momento de desarrollo de capacidades de todo tipo y de apertura a oportunidades. Pero, por encima de todo la infancia y adolescencia es el momento de la creatividad, la creación de la subjetividad como ser humano y de la búsqueda de cambio.

Es en este desarrollo creativo y ‘revolucionario’, en el sentido de cambio, donde están en juego las relaciones de poder. Esta tensión entre innovación y cambio, y el estatus y las normas establecidas, comienza en la familia y sigue luego en las instituciones que hacen a la socialización y formación de las niñas y los niños: la escuela, las instituciones dedicadas

⁸ II Congreso Mundial Sobre Derechos de la Niñez y Adolescencia. Ciudadanía desde la Niñez y Adolescencia y Exigibilidad de sus Derechos. “Participación ciudadana de la infancia desde el paradigma del protagonismo”. Perú, Lima. Nov: 2005

a la infancia y la comunidad. Es en este aspecto donde el foco de la CDN en la infancia como sujeto de derecho cobra central relevancia.

Sin embargo la CDN no garantiza un cambio real en las relaciones de poder, si no se desnudan y ponen al descubierto las formas en que se expresan las relaciones de poder y se efectúan cambios profundos y transparentes. Como dice Sánchez Parga, “toda la ‘infantología’⁹ se ha traducido en una masiva necesidad de hablar del niño desde los derechos, desde la ciudadanía, desde la participación. Se trata de un comportamiento mental tan ‘objetivador’ del niño como incapaz de pensar los derechos desde el niño, la ciudadanía desde el niño, en definitiva pensar todo lo referido a la infancia desde la misma condición infantil del niño, desde su subjetividad. En esto consiste precisamente la subjetividad y el reconocimiento: el carácter singular y cualitativamente diferente que presentan todos los hechos cuando son reconocidos desde la subjetividad del otro.” (Sánchez Parga, 2009).

Es por esto que no alcanza con nombrar los derechos. Es necesario analizar y producir cambios en las relaciones de poder. Por ello, la protección de la infancia debe ser entendida como lucha política basada en los derechos de la infancia, que concibe al niño(a) como sujeto de derechos (civiles, económicos, sociales y culturales), como agente, como ciudadano (en todo menos en lo político electoral), y en su versión más radical, como categoría emancipatoria. En esta visión más radical que ha formulado Bustelo, la infancia y la adolescencia se definen como “categoría donde se pone en juego una particular relación adulto-infancia, y como el valor y la ubicación relativa que se da a ese período del desarrollo humano en la cultura” (Bustelo, *op. cit*, pag. 131). En ese contexto, los derechos de la infancia, dice Bustelo, son los “derechos que una generación adulta debe garantizar a una nueva generación emergente como parte de un proceso emancipatorio... corresponden con una responsabilidad indeclinable de los adultos, y a esto llamo *eleidad*: hacernos cargo definitivamente de ‘ellos’” (p.131). Esta concepción se

⁹ Este término ha sido utilizado para marcar aquellas orientaciones que encierran el concepto de infancia y niños en sí mismo sin dar un amplio contenido social y político.

funda en una visión no ingenua, sino crítica, de los derechos sociales que reconoce sus severas limitaciones.

La falta de un cambio profundo y el uso superficial o abuso de la terminología de derechos se hace patente en las formas de funcionamiento de las instituciones ligadas a la protección de la infancia, donde a pesar de nuevas estructuras jurídicas adaptadas a la CDN y el lenguaje utilizado, prevalecen las históricas formas paternalistas típicas del sistema de patronato.

También se hace patente en buena parte de los programas de lucha contra la pobreza, en particular en el tratamiento de la pobreza infantil. “Digámoslo sin eufemismos: analizar el hecho social del ser pobre o, más particularmente, la situación de la infancia pobre, sin relacionarlo con los procesos económicos de concentración del ingreso, riqueza y poder, es como trabajar por y para su reproducción” (Bustelo E, *op. cit.*).

2.8. Infancia, Adolescencia, Género y Programas Sociales

Es ampliamente reconocido y documentado que la discriminación de género se construye social y culturalmente desde los propios comienzos de la vida de las niñas y niños. Ésta constituye una de las profundas desigualdades permanentes o de larga data que son uno de los obstáculos difíciles de remover.

La construcción de las disparidades de género aparecen fuertemente asociadas a las formas y prácticas familiares, y también a las instituciones relacionadas con el proceso de socialización y formación de subjetividades de las niñas, niños y adolescentes.

En un análisis de una serie de programas dirigidos a la infancia dice Llobet “se asume que los modelos identitarios masculinos de la población, derivados de la idea tradicional de varón, implican una mayor exposición al riesgo para niños y adolescentes en tanto estas exposiciones son prueba de masculinidad, en un ámbito de relaciones competitivas en este aspecto”. En una entrevista que ella realizó y transcribe clarifica esto: “Bueno yo creo que con los varones hay palabras que no puedes usar. Al varón no creo que le digas que

tienes miedo o temes...Todas son vividas como situaciones de poco hombre, de poco macho..." (Llobet V, 2009).

El reconocimiento de la discriminación contra las mujeres ha sido documentado y reconocido gracias a las luchas y esfuerzos de los movimientos feministas, y de la lucha que se ha dado en el contexto de los derechos humanos por la identidad y el reconocimiento (Frazer, N., 1997).

La aprobación por la Asamblea de las Naciones Unidas y la ratificación por los países de la región, entre ellos México, de la Convención Sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) han implicado un paso significativo. Pero aun es largo el camino por recorrer. Esto es especialmente cierto para las niñas y adolescentes que paradójicamente deberían constituir el centro de atención, así como los niños y adolescentes en lo que constituye las relaciones y la igualdad de género. De hecho es en esta etapa donde se conforman y reproducen las matrices de inequidad.

Estas matrices de inequidad de género trascienden no solo la visión dicotómica a la que Elizalde se refiere, (Elizalde S, 2004 y 2005), sino que implican una compleja conformación de identidades en la que participan la familia, en un sentido amplio y trans-generacional, la comunidad, los medios de comunicación y las instituciones relacionadas con la infancia y adolescencia, en particular las educativas.

En el caso de la infancia y adolescencia, sería necesario avanzar en el reconocimiento de las manifestaciones específicas de vulnerabilidad derivadas de identidades o posiciones de género. La mortalidad diferencial por causas violentas en varones adolescentes, así como su mayor tasa de deserción en la educación media, parecen dar cuenta de nuevas formas de desigualdad de género que son cristalizadas como "peligrosidad" e invisibilizadas como riesgo.

Se presenta entonces el desafío de diseñar políticas y programas, que enfrenten esta trama en sus aspectos que se combinan en forma de potenciadores de la exclusión y

perpetuación de la pobreza, y las múltiples formas de desigualdad y falta de oportunidades. La CDN, así como la ampliación de los espacios democráticos, replantean otra visión dicotómica, la de lo privado y público, la de la familia y el Estado. De hecho, y en la mayoría de los casos, los medios de comunicación masivos y de consumo penetran el ámbito privado de la familia y, salvo en muy honrosas excepciones, reafirman los estereotipos de género. Estos estereotipos atraviesan todos los grupos sociales. En su investigación sobre uso del tiempo, Araceli Damián, muestra como el tipo de actividades domésticas y el tiempo dedicado a ellas es claramente inferior en los hombre y no varía significativamente según grupo de edad ni estrato social (Damián A , 2009).

El cambio en los estereotipos de género implica cambios que trascienden este aspecto, y actúan como factores sinérgicos sobre otros aspectos que hacen a la discriminación y exclusión. Es esto lo que imprime relevancia primordial a establecer una mirada desde el ángulo del contenido de género de los programas sociales en general y muy en particular los que hacen a la familia, infancia y adolescencia.

2.9. Infancia, Adolescencia y Ciudadanía Social

La pobreza más acuciante es la pobreza de ciudadanía plena. Ciudadanía entendida no como el mero, si bien importante, derecho a votar y derechos civiles, sino como el acceso pleno a los derechos sociales y a las formas de garantías que los hagan exigibles.

El tema de ciudadanía e infancia sólo ha despertado interés y se ha comenzado a discutir en los últimos años. Si la ciudadanía se circunscribe simplemente al acceso a los derechos políticos y civiles, entonces los que no alcanzan la edad legal, o sea las niñas, niños y adolescentes, no requieren ser tomados en consideración salvo en circunstancias específicas.

Sin embargo, siguiendo la perspectiva de Marshall, que ve la ciudadanía como un proceso evolutivo en la historia, podemos tomar su definición de ciudadanía como un “estatus asignado a todos aquellos que son miembros plenos de una comunidad. Todos los que

posean dicho estatus son iguales con respecto a derechos y deberes” (Marshall, T. H., 1998). Es decir, en esta perspectiva es el ser ciudadano el hecho que habilita tener igualdad de derechos. Por otra parte, todos los miembros plenos de una comunidad serían ciudadanos.

Aparece aquí el debate de qué significa ser miembro pleno de una comunidad y en qué momento del desarrollo se adquiere esta membresía. Si la ciudadanía se adquiere o si se trata de un proceso de aprendizaje y cómo está mediada social y culturalmente.

Es en este punto donde nuevamente la CDN y sus principios, en particular el de participación, marcan la diferencia. Si “la participación es la capacidad para expresar decisiones que sean reconocidas por el entorno social y que afectan a la vida propia y/o a la vida de la comunidad en la que uno vive” (Hart, 1993), entonces las niñas, niños y adolescentes forman parte plena de la comunidad y por lo tanto serían ciudadanos de pleno derecho.

2.10. Aproximación Metodológica

El esfuerzo por evaluar una política social, conlleva la necesidad de proveer una aproximación respecto al concepto de política y al significado de su evaluación. En concordancia con la visión sobre la infancia presentada en este Capítulo se entiende que el objetivo central y último de la política pública debe ser el desarrollo pleno de cada uno de los individuos, de la comunidad y de la sociedad en su conjunto en el máximo de sus capacidades y necesidades. Una política conlleva una intencionalidad y direccionalidad. Por esto, en este trabajo se adopta en forma explícita como punto de partida el marco que provee el “enfoque de derechos” y la CDN. No como un marco cerrado y definitivo sino como la muestra y concreción de un proceso en evolución. Los derechos económicos, sociales y culturales constituyen derechos “positivos” y al igual que los derechos civiles y políticos, están ligados a las luchas de los grupos sociales en conflicto con las desigualdades, la discriminación y la falta de libertad. En este sentido dice John Gray “No puede haber una lista definitiva de derechos humanos. Los derechos no son teoremas que

caen fuera de las teorías éticas y legales. Constituyen juicios sobre los intereses humanos, cuyo contenido se modifica en el tiempo así como cambian las amenazas sobre esos intereses”¹⁰. Tomando este enfoque orientador, este trabajo concuerda con la concepción de política presentada en el documento sobre este tema en discusión en EVALÚA-DF: “La política, en cualquier campo, está constituida por i) el **qué se busca alcanzar** (de más general a más específico: *imagen-objetivo, propósitos, objetivos generales, objetivos específicos, metas con temporalidad especificada*); ii) el **cómo se busca alcanzarlo** (o **estrategia**) que hace referencia, en el caso de las políticas públicas, sobre todo al **tipo de intervención** (regulación, provisión de servicios, precios y tarifas públicas, subsidios, transferencias monetarias) y a sus combinaciones, así como a **la trayectoria que se seguirá para la consecución de los objetivos y las metas** y cómo se debe reflejar esto en las pautas de combinación, secuenciación y desarrollo de los diferentes tipos de intervenciones en el tiempo; y iii) **con qué medios** se intenta lograrlo (normas legales y sus reformas, organización institucional, medidas, instrumentos, programas, recursos asignados)”¹¹. Esta aproximación al concepto de política pública es el que se ha buscado seguir en la medida de lo posible en el presente trabajo.

La evaluación constituye un proceso que envuelve valores y estándares que se buscan aplicar a temas u objetos que se están evaluando. Es este aspecto valorativo que remite a la necesidad de explicitar en todos los caso un marco conceptual que oriente la evaluación¹².

En relación con la evaluación de las políticas, cabe mencionar que existen diversas formas de evaluar las políticas públicas llevadas a cabo por los gobiernos de los países. Una de ellas es la descrita por David Taylor de la Universidad de Brighton a la cual llama *evaluación crítica de políticas y la cuestión de los valores*. Las evaluaciones en general se presentan como discursivamente construidas dentro de los discursos políticos, científicos

¹⁰ Gray John (2000) **Two Faces of Liberalism**, page 113, The New Press, New York.

¹¹ **La agenda de la evaluación desde la perspectiva de las políticas**. DF, 2010.

¹² Sobre este tema ver por ejemplo Ove Karlsson Vestman (2006) *The Relationship Between Evaluation and Politics* en Shaw and others “The Sage Handbook of Evaluation” o Patton (1997) “Utilization-focused Evaluation” Sage Publication

y populares. Es una práctica socialmente situada, cuyo significado y metodología son impugnados por políticos, hacedores de políticas públicas, evaluadores asignados y los usuarios de los servicios a evaluar. La impugnación generalmente es vista como un asunto metodológico y una cuestión de poder, lo que hace que la misma sea vista como una estrategia de gobierno, dejando de lado la tendencia hacia el funcionalismo de la evaluación como buen gobierno.

En este sentido la evaluación se enfocó siempre considerando como un valor central el papel de los valores humanos y sociales.¹³ Taylor explica que uno de los pocos esfuerzos que se han hecho para desarrollar teóricamente una evaluación crítica ha sido presentada por Everitt (1996: 177) en donde la evaluación de políticas sociales se centra en asignar valor a la política o programa: “el propósito de la evaluación no es establecer si hay una relación de causa y efecto sino juzgar los resultados y el mérito”. De esta manera, Taylor explica que las evaluaciones deben hacer juicios de valor y siempre tomando en cuenta qué valores políticos, sociales y afectivos deben estar en el corazón de las políticas públicas, y en este sentido la evaluación es vista como un proyecto político. El mérito y los juicios de valor sólo adquieren significado dentro de discursos políticos amplios y contextos de política específicos. El autor afirma que ya que las evaluaciones están socialmente situadas, tienen que ser entendidas dentro de relaciones sociales y políticas, por definición son veredictos de poder y no son neutrales “no sólo son juicios sobre una política o programa en particular, sino que implícitamente confirman o refutan la serie de valores generales dentro de los cuales la política se construye”. Las evaluaciones patrocinadas por los gobiernos tienden a juzgar principalmente la efectividad de las políticas o programas sociales a analizar, en otras palabras analizan ‘qué es lo que funciona’. Taylor argumenta que la explicación general de la evaluación debe tomar en cuenta los valores dentro del contexto del poder, es por esta razón que las evaluaciones son un proyecto político saturadas de poder en todos los niveles.

¹³ Taylor, David. Critical Policy Evaluation and the Question of Value. Critical Social Policy 2006; 26; 243.

Al decir de Geir, en la línea de Taylor y ampliándolo, "...[los] valores constituyen una parte intrínseca del proceso de interpretación en términos individuales y de conjunto. El intérprete elige una estructura teórica o conceptual dentro del cual él o ella entiende el fenómeno en cuestión. Estas estructuras constituyen pre-modelos de conocimiento o comprensión (*understanding*), que inicialmente, o desde el inicio, abren algunas posibles conexiones y cierran otras"¹⁴ Debemos agregar que este marco conceptual valorativo, si bien está siempre presente como bien señalan estos autores, usualmente no se hace explícito en la mayor parte de los trabajos de análisis y de evaluación. En el terreno de la evaluación existe una fuerte tendencia a presentar al evaluador como un observador neutral, objetivo y avalorativo.

La posición que Taylor asume es tomar en cuenta – además de los aspectos internos como un diseño y método de investigación participativo – aspectos externos como son aquellos que le dan forma al contexto dentro del cual la política fue creada, tales como el balance entre derechos y responsabilidades o entre trabajo y cuidado; y también aquellos que le dan a la evaluación un significado científico y político, como la importancia que se da a las medidas de desempeño.

Dentro de la presente evaluación, al igual que Taylor, propusimos que los valores de política externos sean esenciales para entender la práctica de la evaluación en todos los niveles y etapas del proceso de investigación, y no sólo en relación al despliegue que le dan ciertos políticos o partidos políticos. La evaluación no es una práctica científica neutral y discreta, sino que es parte de la construcción social de su 'significado' y contribuye a crear el 'sentido común' del discurso político contemporáneo. En este sentido, desde su propósito se diferencia de cualquier otro tipo de investigación social, ya que lo que busca es orientar, es decir, es una práctica orientadora. Lo que se quiere evitar es juzgar la evaluación por su 'utilidad' simplemente midiendo niveles de éxito, y dejando de lado el cuestionamiento de por qué un programa o una política se han construido dentro de una serie de valores escogidos en particular, y cómo éstos logran cumplir con los objetivos que

¹⁴ Geir, A (2004) **Facts, values and moral education**. Nordisk Pedagogik, 24 (3), page 197

el programa o la política se han propuesto. Evitar que las evaluaciones simplemente persigan indicadores de desempeño, pero que lo más importante sea perseguir los objetivos y la serie de valores que la política o programa enmarca. De lo contrario, el enfoque de la evaluación se reduce a hacerla con base en evidencia y no a crear nuevo conocimiento sobre el tema, y tomando en cuenta los valores con los que se construyen las políticas sociales. Lo ideal sería desarrollar una crítica de valores sobre los objetivos de las políticas y programas.

Como lo reconoce la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), una función principal de las evaluaciones, es la producción de estudios que aportan información destinada a ser utilizada provechosamente – y no a servir de base para aplicar castigos o distribuir incentivos – sobre la situación en que se encuentra la calidad de la educación impartida. Igualmente, puede contener análisis sobre la forma en que esa situación evoluciona, así como investigaciones sobre los diferentes factores que intervienen en las situaciones evaluadas (CEPAL, UNESCO, 2005).

2.10.1. Características Metodológicas de la Evaluación de Políticas de Infancia del Gobierno del Distrito Federal

Tomando en cuenta lo expuesto con anterioridad, la presente evaluación abarca simultáneamente dos niveles de preguntas que busca contestar. Un primer nivel son las preguntas internas de cada programa y responden a ¿qué tanto se adecúa a cubrir los objetivos de la política general? Y ¿en qué medida sus normas y procedimientos están en línea con la CDN y con la aproximación basada en derechos, tal como se expone en este Capítulo? En un nivel más general, se trata de contestar las preguntas referentes a la política ¿en qué medida se está cumpliendo la política? En este segundo nivel debemos entender que la generación de componentes de los diferentes programas sociales puede tener temas diversos – como la alimentación en el programa de desayunos escolares o el apoyo para los grupos más vulnerables como el recurso económico que se da a los beneficiarios del programa educación garantizada a las niñas y niños que perdieron a algún padre –, pero al final debemos contestar cómo es que estos diversos temas cubren la política en general.

Dados los objetivos y orientación de esta evaluación, el esfuerzo central del presente trabajo está en la evaluación del cumplimiento de los objetivos de las políticas analizadas. Por tanto, el análisis de los programas sectoriales se hace tomando en cuenta dos aspectos centrales: a) la adecuación de la legislación y normativa a la CDN y al marco conceptual expuesto en este Capítulo, y b) la relación entre cobertura, y población poseedora de derechos.

Esta orientación central implica el esfuerzo del presente trabajo: por una parte, en el análisis de aspectos relacionados con la normatividad y legislación; por otra, en las dimensiones y características de la oferta y la demanda. En este contexto y de manera complementaria se realizaron, además de entrevistas a funcionarios de gobierno del DF, un conjunto acotado de visitas a centros dependientes del DIF- DF¹⁵.

Camino a seguir:

1. Primer paso: Construcción de la definición de la política en cuestión.

1.1.- Definición: se trata de dar una clara definición con una base conceptual relacionada, por una parte, con la CDN, y con los conceptos de ciudadanía y florecimiento humano. Por otra parte, con la temática correspondiente (educación, desarrollo temprano, ingreso ciudadano, tiempo libre, desarrollo emocional, protección, ...)

Debe incluir una búsqueda bibliográfica que dé elementos para plantear una razón debidamente sustentada.

Ejemplo: Políticas de apoyos vinculados a la equidad en la educación, para disminuir las desigualdades; lograr que todas las niñas y los niños del Distrito Federal puedan tener acceso a la educación de forma gratuita y equitativa. La gratuidad en la educación implica que los padres no tengan que incurrir en ningún costo económico para que sus hijos

¹⁵ Esta orientación es innovadora y se aparta en alguna medida de la evaluación de proyectos con la que eventualmente puede combinarse. Sin embargo, dada las restricciones de fondos y los objetivos centrales planteados para este trabajo, EVALÚA DF en esta etapa da prioridad a la evaluación de políticas.

asistan a la escuela. Esto se traduce en que tanto la enseñanza como los componentes necesarios para llevarla a cabo – útiles escolares, uniformes escolares, libros de texto, transporte para llegar a las escuelas – sean gratuitos. En cuanto al concepto de equidad, debemos incluir en la educación la equidad en diversas dimensiones como la equidad de género, equidad para los grupos más vulnerables de la sociedad, atención a la educación para indígenas y atención a la educación para migrantes. Adicionalmente, se deben incluir elementos pro-activos – especialmente para los grupos menos favorecidos – que ayuden a completar la gratuidad y la equidad en la educación, como por ejemplo el servicio de desayunos escolares, que fomenta el mejor aprovechamiento del aprendizaje y forma parte esencial de los derechos sociales como son la alimentación, salud, vivienda y medio ambiente entre otros. Sólo así se logrará la meta de brindar una educación gratuita y equitativa a todas las niñas y niños del Distrito Federal.

2. Segundo Paso: Análisis de la situación específica de la infancia en la política bajo análisis, e inclusión de algunos elementos prácticos que componen dicha definición.

Ejemplo: ¿Qué dice la ley?

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos – Ley de Educación.
- Ley General de Desarrollo Social (LGDS).
- Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal.
- Ley de Los Derechos de las Niñas y los Niños Del Distrito Federal.
- Los “considerando” de cada convenio o ley de los que se deriva la creación de cada programa social.

Asimismo, construir un componente de costos, ya que todos los programas incurren en costos tanto para los padres de las niñas y niños como para el gobierno que los ofrece. Este componente de costos explica cuáles son los costos para los padres y cómo es la estructura administrativa del programa, tomando en cuenta todos los elementos para ser beneficiario: registro, credencialización, transferencias económicas, administración de la base de datos, actualización del padrón, visitas a las casas, etcétera.

3. Tercer Paso: Analizar individualmente cada programa comprendido en la política evaluada.

Ejemplo: En la Política de apoyos vinculados para la equidad en la educación para disminuir las desigualdades, se incluyen los siguientes programas:

- a) Programa Educación Garantizada.
- b) Programa de desayunos escolares.
- c) Programa de uniformes escolares gratuitos.
- d) Programa de útiles escolares gratuitos.

Hacer un análisis de cómo funciona el programa: metas, objetivos, población atendida, nivel de demanda, etc. Una vez que queda claro qué aspectos cubre el programa y cuáles no están siendo cubiertos por éste, hacer una comparación entre la política y el programa. De aquí se deriva un primer nivel de recomendaciones. ¿Qué componentes faltan en los programas sociales para que los objetivos y las metas de la política en cuestión se cumplan? Y dar las recomendaciones para lograrlo.

4. Cuarto paso: Contrastar el o los programas con los objetivos de la política, como se expuso en el primer paso.

De este punto se derivan otra serie de recomendaciones relativas al ámbito de la política pública en cuestión.

Esta constituye la estructura general que ha seguido el trabajo realizado, y en la cual se presentan los capítulos correspondientes al análisis de las tres áreas de política específica seleccionadas.

Capítulo 3

Marco Legal

3.1. Introducción. Políticas Públicas Analizadas y Propósito de la Evaluación Jurídica.

La presente evaluación ha tenido como objetivo esencial desarrollar un diagnóstico sobre el estado de protección normativo- estructural de los derechos humanos de la infancia en el Distrito Federal, en el marco de algunas políticas públicas en la materia que han sido evaluadas¹⁶.

Para cumplir tal propósito, se realizará en un primer momento un somero análisis de los principios fundamentales que inspiran la Convención de los Derechos del Niño, adoptada por la Organización de las Naciones Unidas (en adelante, “la Convención” o “la Convención de los Derechos del Niño”)¹⁷.

Una vez descritos tales principios, se presentará un esquema comparativo entre los principios y derechos contenidos en esta Convención, para contrastarlos tanto con la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes¹⁸, como con la Ley de los Derechos de Niñas y Niños en el Distrito Federal¹⁹. Este ejercicio permitirá advertir de manera general, el nivel de armonización legislativa que se ha alcanzado en relación con los estándares internacionales de protección de los derechos de la infancia, tanto a nivel Federal como en el Distrito Federal.

¹⁶ Debe resaltarse que el marco jurídico debe ser contrastado a la luz de diversas obligaciones internacionales contraídas por el Estado Mexicano, que refieren la necesidad de adoptar medidas positivas económicas y técnicas para lograr progresivamente la efectividad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En particular, dentro de la Parte II, Artículo 2º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, refiere la necesidad de adoptar medidas legislativas a este respecto. A/RES/2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Artículo 2. Ratificado por México el 23 de marzo de 1981.

¹⁷ Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. Entrada en vigor: 2 de septiembre de 1990, de conformidad con el Artículo 49. www.ohchr.org/SP

¹⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2000.

¹⁹ Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de enero de 2000.

De manera adicional, y para completar la revisión general del marco normativo que actualmente regula los derechos de la infancia en el Distrito Federal, se desarrollarán básicamente dos tareas:

En primer término, se expondrá un análisis general de las diversas obligaciones que se desprenden del instrumento normativo de mayor importancia para la protección de este colectivo en la Ciudad de México, como es la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas y Niños en el Distrito Federal publicada el 31 de enero del año 2000, y que se establece (en consonancia con la Convención sobre los Derechos del Niño, antes analizada) como el elemento normativo de referencia para la plena garantía de tales derechos.

Posteriormente, y con la finalidad de presentar una visión panorámica de la extensa y heterogénea legislación vigente en el Distrito Federal que reconoce derechos a favor de la infancia, se presentará una compilación de las distintas normas que plantean alguna relación con los derechos de las niñas y los niños. Como se podrá observar en este ejercicio, la diversidad temática de las leyes analizadas, no ha constituido un obstáculo para la incorporación de normas que pretendan proteger los derechos de la infancia, pero al mismo tiempo reflejan, en buena medida, la ausencia de un esquema de ordenación y organización de normas, que no sólo dificultan el acceso de las personas al conocimiento de los derechos, sino que aumentan las posibilidades de contradicciones en el sistema normativo.

Una vez expuesto el marco jurídico general aplicable a los derechos de la infancia en el Distrito Federal, se presentará una valoración sobre las normas que especialmente reconocen derechos de naturaleza económica social y cultural, y se intentará exponer la conveniencia de establecer un sistema de indicadores, tanto estructurales como operativos, que permitan que este tipo de normas aseguren un cumplimiento progresivo más efectivo de los derechos que tutelan, y evitar el extravío de los objetivos para los que

han sido diseñadas²⁰. Es necesario resaltar que, si bien la existencia de normas que reconocen alguna clase de derechos económicos, sociales y culturales, no constituye en sí misma una novedad en el sistema normativo, sí lo es, en cambio, la aparición de leyes que en atención a un propósito de carácter específico de protección de tales derechos, incorporan obligaciones concretas de naturaleza prestacional (específicamente con implicaciones presupuestales), que imponen obligaciones muy bien definidas a cargo del Estado.

Debe puntualizarse que no todas las políticas sociales a favor de la infancia encuentran un fundamento normativo en leyes expedidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, situación por la cual el análisis de los indicadores antes referidos, en principio sólo es útil para aquellas políticas amparadas por leyes que especialmente reconocen esta clase de derechos.

Por ello, una vez que se ha presentado el sistema de indicadores para las normas que reconocen derechos económicos, sociales y culturales, se presentan una serie de disposiciones que sustentan diversos programas y políticas de protección de los derechos de la infancia, pero que no cuentan con un referente legislativo, sino que corresponden a acciones adoptadas desde la administración pública.

Debemos remarcar aquí la importancia de la aprobación de leyes por parte de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para dar sustento normativo a las políticas públicas en cualquier materia, ya que dicha situación elimina un importante nivel de discrecionalidad por parte de la administración pública, contribuyendo a la estabilidad, certeza y permanencia de tales políticas.

Con ello, además que se nos permite identificar claramente aquellas políticas públicas que operan sin suficiente sustento legislativo, se pretenden advertir algunos de los problemas

²⁰ Los denominados Principios de Limburgo, han reconocido la necesidad de adoptar “medidas legislativas, judiciales, administrativas, económicas, sociales y educativas consistentes con la naturaleza de los derechos, con el fin de cumplir con las obligaciones por ellos aceptadas bajo el Pacto”. Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Principios de Limburgo, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 24º periodo de sesiones. Ginebra, 13 de noviembre a 1º de diciembre de 2000. E/C.12/2000/13, 2 de octubre de 2000.

derivados de tal inconsistencia y señalar algunos problemas que tal situación puede plantear en la operación y permanencia de dichas políticas.

Por tanto, el reconocimiento de derechos en leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa asegura la estabilidad y permanencia de las políticas y las separa de aspectos temporales de naturaleza coyuntural. Por ello la importancia del reconocimiento de los derechos en leyes.

Una vez expuesto el análisis del marco normativo (tanto el que ha sido producto de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal como aquel que ha sido desarrollado por la administración pública); y que se ha establecido el sistema de indicadores para la medición de la fortaleza normativa de ciertas normas que reconocen derechos económicos, sociales y culturales; finalmente se expondrán de manera particular y focalizada las políticas públicas que han sido el objeto específico del presente análisis, tales políticas son:

- I. Apoyo económico para la ciudadanía social de las niñas y los niños en el Distrito Federal.
- II. Los programas de atención diurna de menores en la etapa previa a su entrada al sistema escolar, y menores fuera de horario escolar.
- III. Apoyos económicos y complementarios para proveer soporte material a las familias a través del sistema escolar para disminuir la desigualdad en la educación básica.

Las recomendaciones sustentadas en la presente investigación parten de la premisa de fortalecer el marco normativo de protección de los derechos de la infancia en el Distrito Federal, y tienen como principal finalidad, estimular el diálogo y discusión de herramientas que fortalezcan la tutela de los derechos humanos en la Ciudad de México.

3.2. Metodología del Análisis

Para la realización del presente estudio, se ha desarrollado un proceso de análisis que comprende esencialmente los siguientes procedimientos:

- a) Revisión de la totalidad de las normas vigentes en el Distrito Federal, desde la Convención de los Derechos del Niño de la ONU; la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal, así como de diversas leyes vigentes en el Distrito Federal con independencia de su propósito, a efecto de identificar aquellas normas que especialmente se refieren a cuestiones de infancia, y no sólo al **otorgamiento de derechos**.
- b) Identificación de aquellas leyes vigentes en el Distrito Federal, que explícitamente reconocen derechos de carácter prestacional con obligaciones específicas (especialmente en el ámbito presupuestal), con el propósito de someterlas a un análisis comparativo extrayendo los indicadores relevantes que les dan sustento.
- c) Se han revisado de manera adicional: i) Estatutos; ii) Leyes; iii) Códigos; iv) Reglamentos; v) Reglas; vi) Normas; vii) Decretos; viii) Acuerdos; ix) Condiciones; x) Circulares; xi) Criterios; xii) Lineamientos; xiii) Convenios; xiv) Resoluciones; xv) Avisos; xvi) Participaciones xvii) Programas; xviii) Políticas; xix) Instructivos; xx) Clasificadores; xxi) Manuales; xxii) Guías²¹. La revisión de la normativa señalada en el inciso anterior, ha sido realizada con el propósito de identificar la totalidad de lineamientos, normas generales, programas y/o políticas públicas vinculadas con el eje central del análisis, buscando su vinculación con las distintas leyes vigentes y pretendiendo identificar elementos de coherencia, contradicción o vacíos sistemáticos en el ordenamiento normativo vigente en el Distrito Federal. Análisis

²¹ Todas ellas consultadas en la página electrónica de los servicios de Consejería Jurídica del Gobierno del Distrito Federal.

<http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/index.php?MPrincipal=mlocal>

particular de la instrumentación y sustento normativo de las políticas públicas que se estudian con especial atención.

3.3. Breve Descripción de los Principios que Orientan la Convención sobre los Derechos del Niño

Este tratado internacional fue adoptado en el seno de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 44/25 de 20 de noviembre de 1989 y entró en vigor el 2 de septiembre de 1990, cuando fue depositado el vigésimo instrumento de ratificación. En lo que respecta al Estado mexicano, el 26 de enero de 1990 ratificó el mismo, y en virtud de lo anterior tal instrumento entraría en vigor el 21 de octubre del mismo año.

Es necesario resaltar algunos de los valores que inspiran este tratado como directrices importantes, entre ellos podemos mencionar los siguientes: libertad, justicia, paz, progreso social, dignidad, tolerancia, igualdad y solidaridad.

Asimismo, el preámbulo de la Convención recuerda “su fe en los derechos fundamentales del hombre y en la dignidad y el valor de la persona humana, y que han decidido promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad”, lo que en coincidencia con la Declaración de Derechos Humanos se traduce, tratándose de infantes, en la necesidad de cuidados y asistencia especiales²².

Por otro lado, el mismo preámbulo dedica una parte especial a resaltar la importancia de la familia como “grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños”, bajo el cual es

²² Para una revisión del principio de igualdad en materia de los derechos de las niñas y los niños, puede verse la Opinión Consultiva 17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02 del 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17.

recomendable el crecimiento del niño para “el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad” que le propicie “un ambiente de felicidad, amor y comprensión”²³.

También inspira la Convención lo dispuesto en la Declaración sobre los principios sociales y jurídicos relativos a la protección y el bienestar de los niños, “con particular referencia a la adopción y la colocación en hogares de guarda, en los planos nacional e internacional”, las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing); y la Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armado²⁴.

El tratado contiene un total de 54 artículos y se organiza en tres apartados, el primero trata los aspectos sustantivos y medidas a adoptar para garantizar los derechos de los niños; el segundo organiza el Comité de los Derechos del Niño así como sus aspectos adjetivos; y el tercero, contiene las prescripciones correspondientes *inter alia*, a la adhesión, ratificación y entrada en vigor del tratado.

Para efectos de la descripción de los aspectos que definen los derechos y principios que protegen a la infancia, únicamente se hará referencia al primero de los apartados.

Antes de entrar en materia del recuento de los principios que contiene la Convención, es importante resaltar que ésta contiene una definición de lo que se debe entender por niño: al respecto, este tratado internacional entiende como tal a: “*todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad*”²⁵.

Esta definición, a la luz de lo dispuesto en la Observación General Número 6 del Comité de Derechos de la Infancia, implica “que los instrumentos legales que rigen la situación de

²³ Convención sobre los Derechos del Niño. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. Preámbulo.

²⁴ Convención sobre los Derechos del Niño. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. Preámbulo.

²⁵ Convención sobre los Derechos del Niño. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. Artículo 1.

los menores dentro del territorio del Estado no pueden definir al niño de una manera que se aparte de las normas que determinan la mayoría de edad en ese Estado”²⁶.

En cuanto a los principios que guían a la Convención sobre Derechos de los Niños, y para reforzar que en tal medida son relevantes en los *corpus iuris* internacionales de protección a la infancia, se ha considerado incluir en este recuento referencias a instrumentos internacionales vinculantes para nuestro país (específicamente la Convención Americana sobre Derechos Humanos), lo que también ha permitido revisar si encuentran significado y sustancia en la propia jurisprudencia del tribunal internacional en materia de derechos humanos, del cual forma parte México (La Corte Interamericana de Derechos Humanos).

Asimismo, en algunos de ellos se han incluido algunas referencias a lo señalado por el Comité de Derechos de los Niños constituido por virtud del tratado que estamos comentando.

3.3.1 Principio de No Discriminación

El principio de no discriminación puede localizarse en el Artículo 2.1. de la Convención sobre los Derechos del Niño que establece:

Artículo 2.1.

Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales

De igual manera, la Observación General 3 del Comité de Derechos del Niño define dentro de los principios generales de la Convención sobre los Derechos del Niño: “*el derecho a ser protegido contra toda forma de discriminación (art. 2)*”²⁷.

²⁶ Observación General No. 6, Comité de los Derechos Niño, Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, 39º período de sesiones (2005), U.N. Doc. CRC/GC/2005/6 (2005). www1.umn.edu. Consultada por última ocasión el 18 de febrero de 2010.

Por su parte la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado en su Opinión Consultiva 17 que:

“El artículo 1.1 de la Convención Americana obliga a los Estados a respetar y garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos y libertades allí reconocidos sin discriminación alguna. Todo tratamiento que pueda ser considerado como discriminatorio respecto de los derechos consagrados en la Convención es, per se, incompatible con ésta”.

Como se puede apreciar, el principio de no discriminación constituye un cimiento de enorme importancia para la Convención.

3.3.2. Interés Superior del Niño

El Artículo 3.1. de la Convención sobre los Derechos del Niño establece que:

Artículo 3.1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha intentado contribuir a esclarecer este principio jurídico, afectado de una enorme indeterminación y problemas de precisión en su significado, por lo que ha sostenido que:

“Este principio regulador de la normativa de los derechos del niño se funda en la dignidad misma del ser humano, en las características propias de los niños, y en la necesidad de propiciar el desarrollo de éstos, con pleno aprovechamiento de sus potencialidades así como en la naturaleza y alcances de la Convención sobre los Derechos del Niño”...

“El principio 2 de la Declaración de los Derechos del Niño (1959) establece que: El niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en

²⁷ Observación General No. 3, Comité de los Derechos del Niño, El VIH/SIDA y los derechos del niño, U.N. Doc. CRC/GC/2003/3 (2003). www1.umn.edu. Consultada por última ocasión el 18 de febrero de 2010. www1.umn.edu. Consultada por última ocasión el 18 de febrero de 2010.

condiciones de libertad y dignidad. Al promulgar leyes con este fin, la consideración fundamental a que se atenderá será el interés superior del niño. (El subrayado no es del texto original)”²⁸.

En su sentencia de 8 de julio de 2004, la Corte Interamericana de Derechos Humanos resolvió en el caso de los Hermanos Gomez Paquiyauri que:

“El Estado debe respetar el derecho a la vida de toda persona bajo su jurisdicción, consagrado en el artículo 4 de la Convención Americana. Esta obligación presenta modalidades especiales en el caso de los menores de edad, teniendo en cuenta las normas sobre protección a los niños establecidas en la Convención Americana y en la Convención sobre los Derechos del Niño. La condición de garante del Estado con respecto a este derecho, le obliga a prevenir situaciones que pudieran conducir, por acción u omisión, a la afectación de aquél”²⁹.

Por otra parte, en el Caso Villagrán Morales “Niños de la Calle” resuelto por la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos el 19 de noviembre de 1999, sostuvo que:

“El artículo 19 de la Convención establece que “[t]odo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”³⁰.

3.3.3. Participación del Niño en los Procedimientos Donde se Discutan sus Derechos

La transformación de la doctrina de protección de los derechos de la infancia, inaugurada por la Convención sobre los Derechos del Niño, que modifica la visión tutelar que reconocía a los niños como simples objetos de protección para permitir que sean considerados como sujetos de derechos, encuentra en el Artículo 12 una de sus construcciones más notables:

“Artículo 12

²⁸ Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02 del 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17. párrs. 56 y 57.

²⁹ Corte IDH. Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No. 110- párr. 124.

³⁰ Corte IDH. Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63. párr. 187.

1. Los Estados Partes 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.

2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional”.

El subrayado es añadido.³¹

Por su parte, el Comité de Derechos del Niño, en su Observación General 5 sostuvo que:

“El Comité subraya que, en muchos casos, sólo los propios niños están en condiciones de decir si se reconocen y realizan plenamente sus derechos. Es probable que las entrevistas con los niños y la utilización de los niños como investigadores (con las salvaguardias adecuadas) constituya una importante manera de averiguar, por ejemplo, hasta qué punto sus derechos civiles, incluido el derecho fundamental consagrado en el artículo 12 a que se escuchen y tengan debidamente en cuenta sus opiniones, se respetan en la familia, la escuela, etc”.³²

3.3.4. Derecho a la Identidad del Niño

La Convención sobre los derechos del niño establece en su Artículo 8 que:

“Artículo 8

1. Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas.

2. Cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados Partes deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad”.

De igual manera la Convención Internacional sobre la protección de todos los trabajadores migratorios y sus familiares establece en su Artículo 29 que:

“Artículo 29. Todos los hijos de los trabajadores migratorios tendrán derecho a tener un nombre, al registro de su nacimiento y a tener una nacionalidad”.

³¹ Convención sobre los Derechos del Niño. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. Art. 12.

³² Observación General No. 5, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 4 - Suspensión de las obligaciones, 13º período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 142 (1981). www1.umn.edu. Consultada por última ocasión el 18 de febrero de 2010.

3.3.5. Fomento a la Conservación de la Familia

La protección de la unidad familiar y el derecho de las niñas y los niños a la conservación de su familia se encuentra plasmada en el Artículo 9 de la Convención sobre los Derechos del Niño, que señala:

“Artículo 9

*1. Los Estados Partes velarán por que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño. Tal determinación puede ser necesaria en casos particulares, por ejemplo, en los casos en que el niño sea objeto de maltrato o descuido por parte de sus padres o cuando éstos viven separados y debe adoptarse una decisión acerca del lugar de residencia del niño”.*³³

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce en su artículo 17 el Derecho a la Protección de la Familia, señalando que:

“Artículo 17. Protección a la Familia

1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado.”

La propia Corte Interamericana habría de reconocer el alcance de este derecho y sostuvo que:

*“En conclusión, el niño debe permanecer en su núcleo familiar, salvo que existan razones determinantes, en función del interés superior de aquél, para optar por separarlo de su familia. En todo caso, la separación debe ser excepcional y, preferentemente, temporal”...“El niño tiene derecho a vivir con su familia, llamada a satisfacer sus necesidades materiales, afectivas y psicológicas”*³⁴.

De acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Directriz 14 de Riad ha establecido que:

³³ Convención sobre los Derechos del Niño. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. Art. 9.

³⁴ Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02 del 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17. párr. 77 y 71.

“[c]uando no exista un ambiente familiar de estabilidad y bienestar, los intentos de la comunidad por ayudar a los padres en este aspecto hayan fracasado y la familia extensa no pueda ya cumplir esta función, se deberá recurrir a otras posibles modalidades de colocación familiar, entre ellas los hogares de guarda y la adopción, que en la medida de lo posible deberán reproducir un ambiente familiar de estabilidad y bienestar y, al mismo tiempo, crear en los niños un sentimiento de permanencia, para evitar los problemas relacionados con el "desplazamiento" de un lugar a otro”...

*“La carencia de recursos materiales no puede ser el único fundamento para una decisión judicial o administrativa que suponga la separación del niño con respecto a su familia, y la consecuente privación de otros derechos consagrados en la Convención”.*³⁵

Por otro lado, la Observación General 6 del Comité de Derechos de los Niños, ha señalado que:

*“La localización de la familia es un ingrediente esencial de la búsqueda de una solución duradera y debe gozar de prioridad, salvo cuando el acto de localización o la forma en que ésta se realiza van contra el interés superior del menor o ponen en peligro los derechos fundamentales de las personas que se trata de localizar”*³⁶.

3.3.6. Prohibición de Cualquier Forma de Explotación

La Convención sobre los Derechos del Niño establece en sus artículos 32 y 34 que:

“Artículo 32.

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.

2. Los Estados Partes adoptarán medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales para garantizar la aplicación del presente artículo. Con ese propósito y teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales, los Estados Partes, en particular:

a) Fijarán una edad o edades mínimas para trabajar;

³⁵ Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02 del 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17. párr. párr. 73.

³⁶ Observación General No. 6, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 6 - Derecho a la vida, 16º período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 143 (1982). www1.umn.edu. Consultada por última ocasión el 18 de febrero de 2010.

- b) *Dispondrán la reglamentación apropiada de los horarios y condiciones de trabajo;*
- c) *Estipularán las penalidades u otras sanciones apropiadas para asegurar la aplicación efectiva del presente artículo.”*

Artículo 34

Los Estados Partes se comprometen a proteger al niño contra todas las formas de explotación y abuso sexuales.”³⁷

La Opinión Consultiva 17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció por otro lado que: *“la familia debe proporcionar la mejor protección de los niños contra el abuso, el descuido y la explotación y el Estado se halla obligado no sólo a disponer y ejecutar directamente medidas de protección de los niños, sino también a favorecer, de la manera más amplia, el desarrollo y la fortaleza del núcleo familiar”*.

3.4. Análisis Comparativo entre la Convención sobre los Derechos del Niño y las Leyes que Reconocen Derechos de las Niñas y los Niños en los Ámbitos Federal y del Distrito Federal

A continuación, se presenta un breve análisis que presenta algunos resultados de aplicar un sistema de comparación entre la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas; la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes³⁸ así como con la Ley de los Derechos de Niñas y Niños en el Distrito Federal³⁹.

En principio debe resaltarse la existencia de un patrón generalizado de coincidencias en sus principios y derechos reconocidos, lo cual en principio nos lleva a pensar que el modelo de ambas disposiciones (la federal y la del Distrito Federal), ha intentado seguir el modelo teórico impuesto por la Convención, y que desde luego parte del esquema de protección integral o garantista de los derechos de la infancia, frente a un esquema

³⁷ Convención sobre los Derechos del Niño. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. Arts. 32 y 34.

³⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2000.

³⁹ Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de enero de 2000.

tradicionalista, como lo era la visión tutelar de derechos que observaba a las niñas y niños simplemente como objetos de tutela y no como sujetos plenos de derechos.

Por tanto, y teniendo en cuenta lo anterior, lo que se presenta a continuación constituyen las particularidades del análisis comparativo en relación con aspectos concretos observados tanto en la Convención como en las leyes Federal y del Distrito Federal **(ANEXO 0)**.

3.4.1. Definición del Concepto Niño

En cuanto a la definición de niño, la Ley local utiliza un criterio específico para establecer el concepto de niño o niña, a través de la determinación de la edad y no distingue dentro de este grupo a los adolescentes, como sí lo hace la Ley federal. Ambos ordenamientos coinciden con el texto de la Convención, no obstante, ésta última posee una redacción que da lugar a las excepciones, considerando que en cada Estado puede haber distintas previsiones jurídicas que permitan la emancipación anticipada de un niño.

3.4.2. Obligación de Supervisión de Instituciones Encargadas del Cuidado de Niñas y Niños

Respecto a la obligación de asegurar una supervisión adecuada en las instituciones encargadas del cuidado del niño, la Ley local atribuye al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, el deber de vigilar que esa obligación sea cumplida por las instituciones y hogares que presten atención de ese tipo; a diferencia de la Ley Federal que no hace pronunciamiento alguno.

3.4.3. Determinación de Acciones por parte del Gobierno

En relación con la obligación de adoptar medidas para garantizar el efectivo goce de los derechos, la Convención determina que los Estados deben llevar a cabo las acciones necesarias para que ello se cumpla; la Ley local es específica en cuanto a estas medidas (se establecen tanto acciones concretas en materia de educación, salud, recreación y protección jurisdiccional por mencionar algunos aspectos; como autoridades obligadas a

cumplir con tales acciones y programas) a diferencia de la Ley federal que únicamente plantea disposiciones de tipo general y la adopción de un programa.

3.4.4. Derechos y Deberes de los Padres y la Familia

Tanto la Ley federal como la local son omisas respecto a la obligación de respetar los derechos y deberes de los padres, y de los miembros de la familia, aspecto efectivamente reconocido en la Convención.

3.4.5. Principio de Concurrencia o Corresponsabilidad

Se regula en la Ley federal y local de forma expresa, el Principio de Concurrencia o Corresponsabilidad, aparentemente no mencionado en la Convención. Este principio establece que tanto los órganos del Estado como los padres y familiares son responsables por el cuidado de los menores. Nuevamente la Ley local es más casuística en cuanto al contenido y condiciones de cumplimiento del Principio en cuestión.

3.4.6. Derecho a la Nacionalidad

La Ley local no prevé el derecho a la nacionalidad o identidad del niño; como sí lo hacen la Convención y la Ley federal de la materia.

3.4.7. Separación de las Niñas y Niños de sus Padres

De forma similar no existe previsión jurídica en la Ley local en cuanto al derecho de los niños a no ser separados de sus padres, tal cual lo establece la Convención.

3.4.8. Derecho a la Certeza Jurídica

Un aspecto destacable de la Ley local es el establecimiento del derecho de los niños a la certeza jurídica, principio reconocido implícita o explícitamente en los instrumentos internacionales, así como en la Constitución Política de México y no previsto en la Ley federal.

3.4.9. Derecho del Niño a no Sufrir Injerencias Arbitrarias

A diferencia de la Convención y la Ley federal, la Ley local no contiene el derecho a que el niño no sea objeto de injerencias arbitrarias.

3.4.10. Deberes de Protección a Niños Privados de su Libertad

La Ley federal establece como obligación del Estado (Federación, Distrito Federal y Entidades), llevar a cabo medidas para proteger a los niños que viven privados de sus derechos. Esta disposición no se prevé en la Convención ni en la Ley local.

3.4.11. Deberes de los Niños

Los deberes de los niños únicamente se establecen en la Ley federal; la Convención no señala nada relativo a este punto, al igual que la Ley local. No obstante, la Ley federal señala que dichos deberes son los propios que exige el respeto de todas las personas y el aprovechamiento de los recursos que se dispongan para su desarrollo, es decir, enuncia deberes que también son exigibles a personas mayores de edad.

3.4.12. Niños Privados de su Medio Familiar

Le ley local no prevé disposiciones relativas a los derechos de los niños que son privados de su medio familiar; aspecto previsto en la Convención y en la Ley federal, que se relaciona con la obligación del Estado a brindar protección a los niños que estén en este supuesto, para garantizar los cuidados que necesitan.

3.4.13. Niños Refugiados

Tanto la Ley federal como la local, omiten regular lo relativo a los niños refugiados, obligación que conforme a la Convención pertenece a los Estados parte, en el marco de diversas disposiciones de derecho internacional en la materia.

3.4.14. Niños con Discapacidad

La Ley federal establece la definición de “persona con discapacidad”, aunque no se refiere específicamente a los niños; este concepto está previsto por la Convención y por el Gobierno del Distrito Federal, en leyes que regulan específicamente la protección a las personas que se encuentran en esta condición. Por el contrario, los tres dispositivos comparados prevén lo relativo a los derechos de los niños impedidos mental o físicamente.

3.4.15. Derecho de los Niños a la Seguridad Social

La Convención regula como un derecho de los niños, el beneficiarse de la seguridad social que brinda el Estado, pudiendo solicitar esta prestación una persona en nombre del niño o el niño directamente; este derecho no está previsto por las Leyes federal ni local.

3.4.16. Protección contra la Venta y Trata de Personas

Un aspecto que no se encuentra en la Ley de los Derechos de las Niñas y los Niños en el Distrito Federal pero que sí se encuentra previsto en la Ley para Prevenir y Erradicar la Trata de Personas, el Abuso Sexual y la Explotación Sexual Comercial Infantil para el Distrito Federal, y forma parte de las disposiciones de la Convención, es el relativo a la protección que se debe dar a los niños en contra del secuestro, venta y trata de personas.

3.4.17. Derecho de la Niña y el Niño a Recibir un Trato Digno y Apropiado

Aunque la Ley local señala como un derecho de los niños el recibir un trato digno y apropiado cuando cometan infracciones, la estipulación resulta demasiado general, considerando que la Convención y la Ley federal establecen de manera específica la forma en que debe garantizarse la protección al niño en estos casos.

3.4.18. Respeto de Normas de Derecho Internacional Humanitario

La Ley local no prevé la obligación de respetar las normas de derecho internacional humanitario, en relación con los derechos de los niños, como sí lo hace la Convención y la Ley federal.

3.4.19. Protección a Niños de la Calle

Finalmente un aspecto destacable son las disposiciones que contiene la Ley local respecto a los derechos de los niños de la calle, no incluidas por la Convención ni por la Ley federal. Es relevante esta regulación, en virtud de que se trata de niños que por diversas circunstancias están lejos del cuidado de un adulto y se debe garantizar que puedan ejercer sus derechos de forma directa.

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

Esta Ley, que constituye parte esencial del marco jurídico para la protección de las niñas y los niños de la Ciudad de México, fue diseñada por la I Legislatura de la Asamblea del Distrito Federal y publicada en la Gaceta Oficial el 31 de enero de 2000.

En sus dispositivos, estructura bajo los principios del interés superior del niño, de corresponsabilidad y de equidad, entre otros, la manera en la cual son protegidos los derechos de la infancia en la capital del país. Para ello, articula sus normas bajo una organización específica que, partiendo del reconocimiento de los derechos de los niños y niñas, establece sus principios rectores, detalla obligaciones para la familia y para las autoridades, constituye como órgano asesor al Consejo Promotor de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal, especifica las acciones de gobierno en diversas materias, define quiénes son las niñas y los niños que se encuentran en situaciones de desventaja social y, finalmente, señala las obligaciones específicas para las instituciones encargadas de brindar atención a la infancia.

Al tenor de lo establecido en su artículo 1º, la Ley es definida como de “orden público, interés social y de observancia general en el Distrito Federal”, aplicable a “todas las niñas y niños que se encuentren en el Distrito Federal” tanto por la Administración Pública Centralizada como por la descentralizada del gobierno capitalino.

Esta ley tiene por objeto: I. Garantizar y promover el ejercicio de los derechos de las niñas y niños; II. Establecer los principios que orienten las políticas públicas a favor de las y los niños; y fijar los lineamientos y bases para la instrumentación y evaluación de las políticas públicas y de las acciones de defensa y representación jurídica, asistencia, provisión, prevención, protección y participación para la promoción y vigencia de los derechos de los niños y niñas.⁴⁰

Mediante las mencionadas acciones, según el texto de la Ley, será posible: a) impulsar y consolidar la atención integral y la generación de oportunidades de manera igualitaria para las y los niños; b) establecer los mecanismos que faciliten el ejercicio de los derechos de las niñas y niños; c) promover la cultura de respeto hacia las niñas y niños en el ámbito familiar, comunitario y social, así como en el público y el privado; d) establecer las facultades y obligaciones de la Administración Pública para su cumplimiento⁴¹.

Cabe mencionar que la Ley cuenta con un amplio aparato conceptual propio diseñado por el legislador, que contiene un catálogo de definiciones que utiliza el texto legal respecto de los siguientes términos: a) abandono, b) acciones de participación, c) acciones de prevención, d) acciones de protección, e) acciones de provisión, f) actividades marginales, g) administración pública, h) asistencia social, i) atención integral, j) atención y protección integral especial, k) hogar provisional; i) maltrato físico, j) maltrato psico-emocional, k) niña o niño, y l) niñas o niños que se encuentren o vivan en circunstancias de desventaja social.

⁴⁰ Artículo 2.

⁴¹ Idem.

3.5.1. Principios de Observancia, Aplicación e Interpretación de la Ley

Los principios reconocidos en su Artículo 4º son:

- a) El Interés Superior de las niñas y niños que “implica dar prioridad al bienestar de las niñas y niños ante cualquier otro interés que vaya en su perjuicio”.
- b) La Corresponsabilidad o Concurrencia, “que asegura la participación y responsabilidad de la familia, órganos locales de gobierno y sociedad en la atención de las niñas y niños”.
- c) Igualdad y equidad “en todos los ámbitos que conciernen a las niñas y niños”.
- d) La familia como “espacio preferente para el desarrollo de las niñas y niños”.
- e) Que “la niña o niño tienen diversas etapas de desarrollo y diversas necesidades que deben llevar a la elaboración de respuestas gubernamentales especiales y políticas públicas específicas, dependiendo de la etapa de desarrollo en la que se encuentre...”.
- f) Que “las niñas y niños deben vivir en un ambiente libre de violencia”.
- g) Respeto “universal a la diversidad cultural, étnica y religiosa”.

3.5.2. Derechos de las Niñas y Niños

Establece en forma particular para las niñas y los niños del Distrito Federal los siguientes derechos:⁴²

- a) A la Vida, Integridad y Dignidad⁴³:

⁴² Artículo 5º.

⁴³ I. A la vida, con calidad, siendo obligación del padre y la madre, de la familia, de los Órganos Locales de Gobierno del Distrito Federal y de la sociedad, garantizar a las niñas y niños, su sobrevivencia y su desarrollo, así como el acceso a los medios y mecanismos necesarios para ello;

II. A la no discriminación, por lo que la observancia a sus derechos se hará sin distinción alguna, independientemente del fenotipo, color, sexo, idioma, religión, opinión, origen nacional, étnico o social, posición económica, impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición de la niña y niño, de su madre, padre o tutores;

III. A una vida libre de violencia;

IV. A ser respetado en su persona, en su integridad física, psicoemocional y sexual;

- b) A la identidad, Certeza Jurídica y Familia⁴⁴;
- c) A la Salud y Alimentación⁴⁵;
- d) A la Educación, recreación, información y participación ⁴⁶

-
- V. A ser protegidos contra toda forma de explotación;
 - VI. A recibir protección por parte de sus progenitores, familiares, órganos locales de gobierno y sociedad; y
 - VII. A recibir información respecto de cuestiones de seguridad pública y de protección civil.
- ⁴⁴ I. A la identidad, tomando como base el conjunto de atributos y derechos de la personalidad conforme a lo previsto en la legislación civil;
- II. A ser registrados después de su nacimiento, con un nombre y apellidos propios, de conformidad con lo establecido en la legislación civil;
 - III. A solicitar y recibir información sobre su origen, sobre la identidad de sus padres y a conocer su origen genético;
 - IV. A vivir y crecer en el seno de una familia, conocer a sus progenitores y a mantener relaciones personales y contacto directo con ellos, aún en el caso de estar separados, salvo si ello es contrario al interés superior de la niña y niño;
 - V. A integrarse libremente y sin presión de ninguna autoridad, institución u organización, a un hogar provisional y a recibir los beneficios de la adopción llegado el caso;
 - VI. A emitir su opinión en todos los asuntos que le afecten y a ser escuchado tomando en cuenta su edad y madurez en todo procedimiento judicial o administrativo, ya sea directamente o por medio de representante;
 - VII. A recibir un trato digno y apropiado cuando sean víctimas de cualquier tipo de ilícito o cuando ellos mismos cometan infracciones;
 - VIII. A recibir el apoyo de los órganos locales de gobierno, en lo relativo al ejercicio y respeto de sus derechos a través de las instituciones creadas para tal efecto como son: Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el Distrito Federal, del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, de las Procuradurías competentes y de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- ⁴⁵ I. A poseer, recibir o tener acceso a los satisfactores necesarios, considerando alimentos, bienes, servicios y condiciones humanas o materiales, que posibiliten su desarrollo armónico e integral en el ámbito físico, intelectual, social y cultural;
- II. A tener acceso a los servicios médicos necesarios, para la prevención, tratamiento, atención y rehabilitación de discapacidades y enfermedades, de acuerdo con las bases y modalidades que establecen las disposiciones jurídicas de la materia;
 - III. A recibir orientación y capacitación para obtener conocimientos básicos en materia de salud, nutrición, higiene, saneamiento comunitario y ambiental, así como todo aquello que favorezca su cuidado personal;
 - IV. A ser protegidos y orientados contra el consumo de drogas, estupefacientes, uso de tecnologías o cualquier otra cosa que les genere estado de dependencia o adicción;
 - V. A la salud y a los servicios integrales para la prevención, el tratamiento de enfermedades, su atención y rehabilitación.
- ⁴⁶ I. A expresar su opinión libremente, conocer sus derechos y a ser escuchados en el ámbito familiar y comunitario, así como en todo procedimiento administrativo o judicial, que afecte sus esferas personal, familiar y social;
- II. A ser tomados en cuenta para cualquier acto relacionado con su vida personal y social;
 - III. De asociarse y reunirse;
 - IV. A recibir información adecuada a sus etapas de crecimiento, que promueva su bienestar social, así como su salud bio-psicosocial y sexual, enaltecendo los valores de paz, equidad, democracia, solidaridad, libertad, justicia, respeto y tolerancia;
 - V. A recibir educación de calidad, conforme lo señala el Artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

- e) A la Asistencia Social⁴⁷;
- f) Y los demás que les reconozcan otros ordenamientos legales.

3.5.3. Obligaciones de la Familia

La Ley contiene una serie de obligaciones específicas para los miembros de la familia⁴⁸, en donde destaca la establecida en el Artículo 8º, la cual precisa la igual responsabilidad de ambos progenitores en el desarrollo sano e integral de sus hijos, debiendo garantizar lo necesario para su subsistencia, salud, educación y los elementos que favorezcan su incorporación al medio social.

La Ley también prevé la circunstancia de las niñas o niños que se encuentren privados de su familia; en este caso, señala la obligación de la Secretaría de Desarrollo Social y del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, ambos del Distrito Federal, de brindar su apoyo, asistencia social, atención integral y en su caso, procurarles un hogar provisional⁴⁹. En esta misma hipótesis el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el Distrito Federal deberá establecer los mecanismos para que se logre que las niñas y niños que lo requieran ejerzan plenamente los derechos, propiciando: I. La participación de hogares provisionales en su cuidado y protección cuando se encuentren privados de su familia de

VI. A participar en la vida cultural de su comunidad, así como al desarrollo de la creación artística, a la recreación, esparcimiento, actividad deportiva, y a los juegos y actividades propias de su edad;

⁴⁷ A ser sujetos de programas de asistencia social cuando se encuentren o vivan en circunstancias de desventaja social, que garanticen la protección integral en tanto puedan valerse por sí mismos y que le auxilien a recuperar su salud y equilibrio personal, en caso de daño físico o mental;

⁴⁸ En su Artículo 7º establece las siguientes:

- I. Asegurar el respeto y la aplicación eficaz de los derechos establecidos en la presente Ley, así como garantizarles que no sufran ningún tipo de violencia, discriminación, maltrato, explotación o violación a sus derechos, en el seno de sus familias, en los centros de enseñanza, en los espacios de recreación o en cualquier otro lugar en que se encuentren;
- II. Prevenir las situaciones, acciones o hechos que amenacen o violen sus derechos previstos en el presente ordenamiento y en las demás leyes;
- III. Proporcionar apoyo, cuidados, educación, protección a la salud, alimentación suficiente y adecuada;
- IV. Cumplir con el trámite de inscripción en el Registro Civil.
- V. Realizar los trámites de inscripción para que reciban la educación obligatoria;
- VI. Incentivarlos para que realicen actividades culturales, recreativas, deportivas y de esparcimiento, que les ayuden a su desarrollo integral;
- VII. Respetar y tener en cuenta el carácter de sujeto de derecho; y
- VIII. Darles a conocer sus derechos, así como brindarles orientación y dirección para su ejercicio y debida observancia.

⁴⁹ Artículo 14.

origen, como una de las opciones temporales garantizando la determinación de su certeza jurídica ante autoridad; y II. La adopción de conformidad con el Código Civil⁵⁰.

3.5.4. Obligaciones de las Autoridades

La Ley confiere obligaciones específicas en materia de protección a la infancia del Distrito Federal a las siguientes autoridades y dependencias capitalinas: a) Jefe de Gobierno⁵¹; b) Secretaría de Desarrollo Social⁵², c) Secretaría de Salud⁵³; d) Sistema para el Desarrollo

⁵⁰ Artículo 15º.

⁵¹ Artículo 17.- Corresponde al Jefe de Gobierno en relación a las niñas y niños:

- I. Realizar, promover y alentar los programas de defensa y representación jurídica, asistencia, protección, provisión, prevención, participación y atención;
- II. Concertar con la Federación, Estados y Municipios, los convenios que se requieran, para la realización de programas de defensa y representación jurídica, protección, provisión, prevención, participación y atención;
- III. Concertar la participación de los sectores social y privado en la planeación y ejecución de programas;
- IV. Coordinar las acciones y promover medidas de financiamiento para la creación y funcionamiento de instituciones y servicios para garantizar sus derechos;
- V. Fomentar e impulsar la atención integral;
- VI. Promover, fomentar, difundir y defender el ejercicio de sus derechos, así como las obligaciones de los responsables de éstos;
- VII. Fomentar y promocionar la estabilidad y el bienestar familiar;
- VIII. Implementar, en coordinación con las instancias competentes, las medidas de seguridad pública y de protección civil en los centros educativos, culturales y recreativos; así como programas de educación vial y acciones preventivas con la participación de la comunidad;
- IX. Presidir el Consejo Promotor;
- X. Crear los mecanismos o instancias correspondientes para el cumplimiento de esta Ley; y
- XI. Las demás que le confieran otros ordenamientos jurídicos.

⁵² Artículo 18.- Corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal en relación con las niñas y niños:

- I. Formular, fomentar, coordinar, instrumentar y difundir, salvo que de forma expresa las leyes atribuyan a otras dependencias, las políticas públicas, programas y acciones de defensa y representación jurídica, provisión, prevención, protección y participación para el mejoramiento general de sus condiciones de vida, en el Distrito Federal, promoviendo la equidad y la igualdad de oportunidades, tendientes a disminuir la exclusión social;
- II. Gestionar, coordinar y evaluar la cooperación técnica internacional en el Distrito Federal;
- III. Fomentar la participación corresponsable de la sociedad, de las instituciones públicas y privadas, en el diseño e instrumentación de las políticas y programas relacionados con ellos;
- IV. Establecer instrumentos que posibiliten la concurrencia de instancias gubernamentales y de los distintos sectores sociales en el diseño, elaboración, ejecución y evaluación de las acciones en su favor;
- V. Fomentar la investigación de las diversas metodologías y modelos de atención con las niñas y niños que carecen de habitación cierta y viven en la calle, elaborando una evaluación de los resultados que permitan identificar a los más efectivos;
- VI. Detectar las necesidades y definir los objetivos de las políticas sociales de cobertura, calidad y equidad, encaminadas a ampliar y coordinar esfuerzos, para apoyar su desarrollo integral;
- VII. Establecer acciones y líneas estratégicas de gestión social en su beneficio;

VIII. Establecer, fomentar, coordinar y ejecutar programas dirigidos al fortalecimiento de la familia en el Distrito Federal, en coordinación con el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el Distrito Federal;

IX. Promover los servicios integrales en las diferentes unidades con las que cuenta la Administración Pública, así como optimizar el funcionamiento de los ya existentes;

X. Integrar el Consejo Promotor y actuar como Secretaría Técnica del mismo;

XI. Promover la difusión y defensa de sus derechos, así como las disposiciones legales que se relacionan con ellos, con el fin de propiciar su efectiva aplicación;

XII. Vigilar que las organizaciones sociales y privadas que presten servicios o realicen actividades en su beneficio, lo hagan respetando en todo momento sus derechos; en caso de detectar irregularidades deberá hacerlas del conocimiento de las autoridades competentes, para lo cual se establecerán los sistemas de registro e información que se requieran;

XIII. Elaborar, dentro del ámbito de sus atribuciones, lineamientos generales para la prestación de servicios sociales, así como proponer a las instituciones encargadas de su aplicación las normas técnicas necesarias; y

XIV. Las demás que le confieran otros ordenamientos jurídicos.

Artículo 19.- Las Secretaría de Desarrollo Social, de Salud y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el Distrito Federal, se coordinarán a fin de que promuevan y vigilen el cumplimiento del derecho a la alimentación de las niñas y niños, estableciendo las medidas y mecanismos necesarios para coadyuvar a que reciban la alimentación de calidad que necesitan para su desarrollo integral.

⁵³ Artículo 20.- Corresponde a la Secretaría de Salud del Distrito Federal en relación con las niñas y niños:

I. Realizar las acciones necesarias de prevención y provisión, para garantizar la salud;

II. Concertar convenios con instituciones públicas y privadas, federales o estatales, para la prestación de servicios gratuitos a niñas y niños en condiciones de desventaja social, maltratados, víctimas de delitos, con discapacidad, con enfermedades terminales o niñas embarazadas, en cuanto a la hospitalización, tratamiento y rehabilitación;

III. Garantizar que su hospitalización se haga con respeto a sus derechos;

IV. Participar en los programas de políticas compensatorias para niñas y niños en condiciones de desventaja social garantizándoles el acceso a los Centros de Salud y hospitalarios para que reciban los servicios que requieran de forma prioritaria;

V. Organizar campañas de difusión de los servicios que brindan las instituciones públicas, privadas y sociales;

VI. Promover campañas de atención médica preventiva y participar en las campañas de vacunación universal;

VII. Promover campañas para brindar atención odontológica, detectar problemas visuales y auditivos;

VIII. Diseñar programas de información y prevención de enfermedades infecto contagiosas;

IX. Promover programas de educación sexual, respetando en todo momento su integridad;

X. Diseñar programas para garantizar la atención, en los servicios integrales de salud con los que cuenta la Administración Pública, a las niñas y niños que no cuentan con los servicios de seguridad social;

XI. Orientar a la comunidad sobre el significado de la maternidad y paternidad responsables, del parto y de los cuidados personales de la madre y de la niña o niño;

XII. Promover campañas de sensibilización a fin de mantener los vínculos de la madre con su hijo, con su familia y su comunidad; y

XIII. Las demás que le confieran la Ley de Salud para el Distrito Federal y otros ordenamientos jurídicos.

Artículo 21.- La Secretaría de Salud del Distrito Federal diseñará, en concordancia con el Programa Nacional de Salud, políticas y programas en materia de salud integral de las niñas y niños, tendientes a prevenir enfermedades endémicas y epidémicas, a la desnutrición, accidentes o situaciones de riesgo para su integridad física, psicológica y social. Estas políticas tendrán por objeto:

I. Reducir la mortalidad infantil;

II. Asegurar la prestación de la asistencia médica necesaria;

III. Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres, madres, niñas y niños conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición, así como las ventajas de la lactancia materna, la higiene y las medidas de prevención de accidentes; y

integral de la Familia del Distrito Federal⁵⁴; e) Jefes Delegacionales⁵⁵; f) Secretaría del Medio Ambiente⁵⁶ y g) Secretaría de Turismo⁵⁷.

IV. Desarrollar campañas en materia de educación sexual, encaminadas a la prevención de embarazos no deseados y enfermedades de transmisión sexual.

Artículo 22.- La Secretaría de Salud promoverá la celebración de convenios con instituciones públicas y privadas, federales o estatales, para la prestación de servicios gratuitos a niñas y niños maltratados, víctimas de delitos, con discapacidad, con enfermedades terminales o niñas y adolescentes embarazadas, en cuanto a la hospitalización, tratamiento y rehabilitación.

⁵⁴ Artículo 23.- Corresponde al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el Distrito Federal en materia de niñas y niños:

- I. Realizar las actividades de Asistencia Social, así como fomentar y promover la estabilidad y el bienestar familiar;
- II. Proporcionar en forma gratuita los servicios de asistencia jurídica y orientación a las niñas y niños, a sus progenitores, familiares, tutores o quienes los tengan bajo su cuidado. Patrocinar y representar a las niñas y niños ante los órganos jurisdiccionales en los trámites o procedimientos relacionados con éstos;
- III. Realizar acciones de prevención y protección a niñas, niños maltratados, en desamparo o con problemas sociales, para incorporarlos al núcleo familiar o albergarlos en instituciones adecuadas para su custodia, formación e instrucción, así como garantizar en todo momento su situación jurídica conforme a lo previsto en el Código Civil;
- IV. Coadyuvar con la Procuraduría en la atención y tratamiento de las niñas y niños víctimas del delito;
- V. Impulsar y promover el reconocimiento y ejercicio de los derechos de las niñas y niños en condiciones de desventaja social y establecer centros de información y denuncia que permitan canalizar y gestionar la atención de los mismos;
- VI. Ejecutar acciones y programas de protección especial para las niñas y niños en condiciones de desventaja social;
- VII. Promover, mediante la vía conciliatoria, la solución a la problemática familiar, cuando no se trate de delitos tipificados por el Código Penal o infracciones previstas en la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar;
- VIII. Recibir quejas, denuncias e informes en relación de quienes ejerzan la patria potestad, la tutela, curatela o guarda y custodia o quienes los tengan bajo su cuidado, sobre la violación de los derechos de las niñas o niños, haciéndolo del conocimiento de las autoridades competentes y de ser procedente ejercitar las acciones legales correspondientes;
- IX. Denunciar ante las autoridades competentes cualquier caso de maltrato, lesiones, abuso físico o psíquico, sexual, abandono, descuido o negligencia, explotación, y en general cualquier acción que perjudique a la niña o niño;
- X. Poner a disposición del Ministerio Público o de cualquier órgano jurisdiccional los elementos a su alcance para la protección de las niñas y niños y proporcionar a aquéllos la información que les requieran sobre el particular;
- XI. Procurar que las niñas y niños que se encuentren o vivan en circunstancias de desventaja social, cuenten con un lugar donde vivir, que tengan los espacios suficientes para cubrir sus necesidades básicas, dentro de una familia u hogar provisional o instituciones de asistencia pública o privada;
- XII. Vigilar que las instituciones y los hogares provisionales presten el cuidado y atención adecuada a las niñas y niños, respetando sus derechos, a través de mecanismos de seguimiento y supervisión, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social;
- XIII. Gestionar ante el Registro Civil la inscripción en las partidas registrales de las niñas y niños, solicitadas por instituciones privadas y sociales;
- XIV. Establecer programas de apoyo a las familias para que la falta de recursos no sea causa de separación de las niñas y niños;

3.5.5. El Consejo Promotor de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal

Este Consejo es creado por virtud del Artículo 25 de la Ley, como un órgano honorario, de asesoría, apoyo y consulta del Gobierno del Distrito Federal, así como de concertación entre los sectores público, social y privado, con el objeto de promover, proponer y concertar acciones que favorezcan el pleno cumplimiento de sus derechos.

Se encuentra integrado por 11 titulares⁵⁸ y entre sus funciones se encuentran:⁵⁹

I. Proponer programas en beneficio de las niñas y niños;

XV. Supervisar y vigilar que en cada institución que atienda a las niñas y niños se lleve un registro personalizado de los mismos;

XVI. Promover la filiación de las niñas y niños, para efectos de su identidad;

XVII. Comparecer ante las autoridades o instituciones competentes, en los casos en que corresponda o se le designe para ejercer la guarda y custodia provisional y en su caso, la tutela de las niñas y niños en los términos de las disposiciones legales aplicables;

XVIII. Recabar los informes y datos estadísticos que requiera para el debido cumplimiento de sus atribuciones y solicitar el auxilio de las demás autoridades en el ámbito de su competencia; y

XIX. Las demás que le confieran otros ordenamientos jurídicos.

⁵⁵ Artículo 24.- Corresponde a los Jefes Delegacionales en relación con las niñas y niños:

I. Participar en la elaboración y ejecución de los programas dirigidos a solucionar la problemática que les afecte en su respectiva demarcación territorial;

II. Impulsar dentro de su demarcación las actividades de defensa y representación jurídica, protección, provisión, prevención, participación y atención en coordinación con las Secretarías del ramo;

III. Promover la concertación entre los sectores público, privado y social, para mejorar su calidad de vida en la demarcación territorial.

⁵⁶ Artículo 32.- La Secretaría del Medio Ambiente promoverá, entre otras acciones, las siguientes:

I. El respeto y conocimiento de la naturaleza, por parte de las niñas y niños, informándoles sobre la importancia de un medio ambiente saludable y capacitándoles para el aprovechamiento positivo de éste;

II. Programas formativos, de divulgación y de concientización sobre el reciclaje de residuos y materiales, el uso responsable de recursos naturales y, específicamente, de energías no contaminantes y, en general, sobre la necesidad de adquirir hábitos saludables para la conservación del medio ambiente;

⁵⁷ Artículo 42.- La Secretaría de Turismo fomentará el turismo de las niñas y niños dentro del Distrito Federal, bien en grupos escolares, asociaciones o con sus familias.

⁵⁸ De conformidad con el Artículo 26 de la Ley, se conforma por los siguientes integrantes: El Jefe de Gobierno del Distrito Federal quien presidirá y tendrá voto de calidad; los responsables de las siguientes entidades y dependencias del Distrito Federal: Secretaría de Gobierno, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Salud, Secretaría de Seguridad Pública, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal quienes nombrarán a un representante del nivel jerárquico inmediato quienes asistirán en forma permanente. Así como por tres Diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de las Comisiones relacionadas con el tema de las niñas y niños

⁵⁹ Artículo 27º.

- II. Proponer un programa de concertación de acciones entre las distintas Dependencias de la Administración Pública que fije lineamientos generales para unificar los criterios en el ejercicio de los recursos financieros destinados a los programas de atención a los niñas y niños;
- III. Fomentar y fortalecer la colaboración, concertación, coordinación, y participación corresponsable de instituciones públicas y privadas, en la realización de acciones para garantizar el ejercicio de los derechos de las niñas y niños en el Distrito Federal;
- IV. Proponer los mecanismos e instrumentos tendientes a la consecución de aportaciones y donaciones que realicen las personas físicas y morales, públicas o privadas, de carácter local, nacional o internacional, con el propósito de coadyuvar con el cumplimiento, respeto y ejecución de los planes y programas dirigidos en beneficio de las niñas y niños en el Distrito Federal, debiendo estar el Consejo informado en todo momento;
- V. Evaluar los logros y avances de los programas de la Administración Pública en la materia y proponer medidas para su optimización;
- VI. Analizar y proponer a las instancias competentes, modelos de atención para las niñas y niños;
- VII. Contribuir a la difusión de los principios, derechos y deberes de las niñas y niños en el Distrito Federal.

3.5.6. Acciones del Gobierno en Materias Específicas

La Ley establece como áreas específicas de intervención gubernamental a favor de la protección de la infancia las siguientes:

- a) Educación y Cultura: Como un derecho inalienable de las y los niños de tener las mismas oportunidades de acceso y permanencia a la educación obligatoria; el

derecho a ser respetado por sus profesores; y el derecho a acceder a la educación básica de manera gratuita⁶⁰;

- b) **Recreación y Deporte:** A través de programas, actividades, convenios, intercambios, estímulos, entre otras acciones desarrolladas por la administración pública para el fomento del deporte y la recreación, especialmente facilitando la admisión gratuita de niños y niñas de escasos recursos en talleres y cursos, así como en espectáculos públicos⁶¹.
- c) **Participación de las y los niños:** como una prerrogativa que constituye un deber que observarán las instituciones públicas, privadas y sociales.⁶²

3.5.7. Niñas y Niños que se Encuentran o Viven en Circunstancias de Desventaja Social

De conformidad con los dispositivos legales 45 y 46, toda persona con conocimiento de alguna niña o niño que se encuentre en condiciones de desventaja social, podrá pedir la intervención de las autoridades competentes, para que se apliquen de inmediato las medidas necesarias para su protección y atención, para ello la Administración Pública debe desarrollar programas interinstitucionales para proteger especialmente a estos niñas y niños.

La ley confiere medidas especiales y reconoce como niñas y niños en desventaja social a los siguientes:

- a) niñas y niños con adicciones;⁶³
- b) niñas y niños víctimas del maltrato;⁶⁴
- c) niñas y niños en situación de calle;⁶⁵
- d) niñas y niños trabajadores en situación de desventaja social;⁶⁶ niñas y niños con discapacidad.⁶⁷

⁶⁰ Artículo 31.

⁶¹ Artículos 40 a 42.

⁶² Artículo 43.

⁶³ Artículo 46.

⁶⁴ Artículo 48.

⁶⁵ Artículo 50.

3.5.8. Instituciones Dedicadas a la Atención de Niñas y Niños

En este apartado, el texto legal establece obligaciones tanto para las instituciones públicas y las organizaciones sociales, como para las instituciones de asistencia privada encargadas de atención a niños y niñas. Asimismo, dispone la creación de una red de atención a las niñas y niños del Distrito Federal y dispone los derechos específicos de los que gozan las y los niños que se encuentran en situación de guarda o custodia en centros o albergues.

Entre las obligaciones de las mencionadas entidades se encuentran: I. Respetar los derechos y garantías de que son titulares; II. Respetar su diversidad cultural y su dignidad; III. Promover el restablecimiento y la preservación de los vínculos familiares, tomando en cuenta que estos no resulten en su perjuicio; IV. Coordinarse con el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el Distrito Federal cuando se requiera integrar a la niña o niño a un hogar provisional; V. Hacer de su conocimiento sus derechos y obligaciones y normas vigentes, así como las atribuciones que tiene el personal de éstas, además de precisar las instancias internas y externas a las que puede acudir en caso de ser necesario para denunciar incumplimientos, abusos y cualquier clase de violación a sus derechos; VI. Llevar un registro de los ingresos y egresos de las niñas y niños atendidos; VII. Llevar el seguimiento y evaluación de la evolución de los casos atendidos.⁶⁸

La “Red de Atención” es coordinada por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el Distrito Federal y se debe integrar por instituciones públicas y organizaciones sociales que desarrollen actividades de atención a las y los niños⁶⁹, y tendrá por objetivos:

- I. Establecer una coordinación interinstitucional entre las instituciones públicas y

⁶⁶ Artículo 53.

⁶⁷ Artículo 55.

⁶⁸ Artículo 57.

⁶⁹ Según el Artículo 59 de la Ley, las organizaciones sociales que integren la red a que se refiere el Artículo anterior deberán:

- I. Estar legalmente constituidas;
- II. Tener como objeto social o fundacional, la protección a niñas y niños en abandono y desventaja social;
- III. Disponer de los medios que permitan una atención adecuada; y
- IV. Observar las normas para la atención a niñas y niños, emitidas por las autoridades.

organizaciones sociales que trabajan con niñas y niños en condiciones de desventaja social, para ampliar la cobertura y pertinencia de los servicios; II. Intercambiar experiencias sobre los modelos de atención que aplica cada institución, así como sus avances y las dificultades que se presentan en el desarrollo de los mismos, para procurar la optimización de recursos disponibles y la calidad de los mismos; III. Garantizar un sistema de canalización y seguimiento a los casos de niñas y niños sujetos a tutela dativa definitiva y de las demás figuras que prevé el Código Civil, para que éstos sean enviados a las instituciones que ofrezcan servicios adecuados a sus circunstancias y necesidades; y IV. Propiciar los apoyos que requieran los programas de atención de las instituciones y organizaciones que integren la red⁷⁰.

La Ley para la Protección de los Derechos de Niñas y Niños en el Distrito Federal, concluye estableciendo una serie de derechos de las niñas y niños a la guarda y custodia en centros de alojamiento o albergues, los cuales, de conformidad con el Artículo 60 de la Ley deben:

- I. Ser atendidos sin ningún tipo de discriminación;
- II. Recibir un trato digno tanto por el personal del centro, como por las otras personas beneficiarias;
- III. Mantener el secreto profesional y utilización reservada de su historial y de los datos que en el mismo consten, pudiendo ser solicitados únicamente por el Ministerio Público o la autoridad judicial competente, a efecto de determinar su situación jurídica;
- IV. Mantener relaciones con sus familiares y recibir sus visitas en el centro, salvo que exista mandamiento judicial en contra;
- V. Tener cubiertas suficientemente las necesidades fundamentales de su vida cotidiana, de manera que les permitan el adecuado desarrollo personal;
- VI. Acceder a los servicios de salud, educación y los necesarios para atender todas las necesidades que demanda el adecuado desarrollo de su personalidad, y que no le sean satisfechas en el propio centro;
- VII. Ser respetados en su intimidad personal y de sus pertenencias individuales en el contexto educativo que debe regir en el centro;
- VIII. Disfrutar en su vida cotidiana, del descanso, recreación y actividades que favorezcan a su desarrollo integral;
- IX. Participar de manera activa en la elaboración normativa y programática de actividades del centro y en el desarrollo de éstas, sean internas o externas;
- X. Conocer su situación

⁷⁰ Artículo 58.

legal en todo momento y a participar en la elaboración de su proyecto individual de vida; y
XI. Ser escuchados en las decisiones de trascendencia.

3.6. Identificación de las Normas Jurídicas que Refieren Temas de Infancia en el Distrito Federal

Aún y cuando el fundamento del reconocimiento de los derechos de niñas y niños esencialmente se puede localizar tanto en la Convención sobre los Derechos del Niño de la ONU, como en la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de enero de 2000, en el Distrito Federal existen diversas leyes que contienen cuando menos alguna clase de disposición relativa a cuestiones de infancia.

No puede pasar desapercibida la cantidad de problemas que supone la enorme extensión de normas y su variada ubicación, especialmente en lo que se refiere al acceso de las personas a su conocimiento, y por lo tanto, en la reducción de posibilidades de poder ser invocadas para reclamar su cumplimiento.

A continuación se enumeran dichas leyes señalando de manera general su contenido relacionado con este tema (**ANEXO 1**):

1. Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal.

Esta ley expresa obligaciones a cargo de la Secretaría de Educación, a efecto de diseñar y difundir materiales educativos con información sobre derechos sexuales y reproductivos así como la obligación de establecer Casas de Emergencia y Centros de Refugio con áreas especiales de atención a niñas y niños que acompañen a las mujeres víctimas de violencia.⁷¹

2. Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar. Esta ley contempla definiciones como la del maltrato psico-emocional, refiriéndose, específicamente

⁷¹ Artículos 19 y 52 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial el 29 de enero de 2008.

al vinculado con la causación de un daño moral a un menor de edad, mismo que se actualiza aún cuando se intente justificar con fines de educación y formación. De igual manera faculta a las Delegaciones a que den aviso a un Juez de lo Familiar o al Ministerio Público, sobre alguna cuestión que afecte a la familia en general y a los menores de edad en particular.

Se incluye la obligación de las secretarías de Salud, Educación y Desarrollo Social, de llevar a cabo programas de sensibilización y capacitación para prevenir la violencia familiar y los procedimientos de solución de conflictos familiares en los que se establece como obligación el escuchar al menor de edad y tomar en cuenta el parecer del mismo.⁷² Es importante destacar que cuando se redactó la Ley no existía aún la Secretaría de Desarrollo Social del DF y se llamaba Secretaría de Salud, Educación y Desarrollo Social, por lo que esas obligaciones no son de tres secretarías, sino de una, la actual Secretaría de Desarrollo Social.

3. Ley de Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito para el Distrito Federal.

Establece diversos derechos de las víctimas, así como las obligaciones especiales cuando la víctima del delito sea menor de edad. De igual forma se reconoce la obligación de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y del DIF-DF para proporcionar asesoría cuando se trate de menores de edad⁷³.

4. Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal. Reconoce la obligación de incorporar contenidos cívicos en los diversos ciclos educativos, especialmente en el nivel básico, dando mayor atención a las conductas y a la prevención de las infracciones previstas en esta Ley, apoyándose con programas publicitarios dirigidos especialmente a los niños⁷⁴.

⁷² Artículos 3, 12, 17 y 19 de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 8 julio de 1996 y en el Diario Oficial de la Federación el 9 de julio de 1996.

⁷³ Artículo 11 y 15 de la Ley de Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito para el Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial el 22 de abril de 003.

⁷⁴ Artículo 16 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de mayo de 2004.

5. **Ley de Educación del Distrito Federal.** Establece los principios que deben orientar la educación en el Distrito Federal; reconoce que la educación inicial es la que se imparte al niño antes de los cuatro años de edad y busca favorecer su desarrollo físico, cognoscitivo, afectivo, lúdico, artístico y social; y que la educación básica contribuirá al desarrollo integral y armónico del niño y del adolescente; tiene por objeto la adquisición de conocimientos fundamentales y la formación de hábitos, actitudes y habilidades, que les permitan un aprendizaje permanente y el desenvolvimiento de sus potencialidades creativas⁷⁵.
6. **Ley de Educación Física y Deporte del Distrito Federal.** Reconoce como parte de las atribuciones del Instituto del Deporte del Distrito Federal el contar en cada una de las demarcaciones territoriales con Unidades de Iniciación y Desarrollo del Deporte para niños desde los 5 años de edad, con especialistas para el desarrollo de habilidades deportivas⁷⁶.
7. **Ley de las y los jóvenes del Distrito Federal.** Reconoce que esta Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto normar las medidas y acciones que contribuyan al desarrollo integral de las y los jóvenes del Distrito Federal, así como regular el funcionamiento del Instituto de la Juventud del Distrito Federal. Dicha Ley se sustenta en una perspectiva de género que busca equilibrar las relaciones entre las y los jóvenes, y tiene también una perspectiva juvenil, en tanto concibe al joven como sujeto de derecho y actor social pleno. Determina los conceptos de joven; mayor de edad y menor de edad, así como el derecho a una vida digna para los jóvenes; el derecho a la educación y la obligación del Gobierno del Distrito Federal de desarrollar un Plan Estratégico para el Desarrollo Integral de la Juventud en el Distrito Federal⁷⁷.

⁷⁵ Artículos 40, 42, 44 y 120 de la Ley de Educación del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial el 08 de junio de 2000.

⁷⁶ Artículo 23 de la Ley de Educación Física y Deporte del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 4 de enero 2008.

⁷⁷ Artículos 1, 2, 3, 4, 5, 10 a 14 Bis, 69 y 70 de la Ley de las y los jóvenes del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 25 de julio de 2000.

- 8. Ley de la Defensoría de Oficio del Distrito Federal.** Establece las bases del servicio de Defensoría, y establece de manera especial que en materia de justicia cívica y justicia para adolescentes, la defensa será proporcionada al presunto infractor en los términos de la normatividad aplicable; apoyando a las personas que ejerzan la patria potestad o representen al adolescente⁷⁸.
- 9. Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.** Reconoce como parte de las atribuciones de la Comisión, practicar visitas e inspecciones a los Centros de Asistencia Social e Instituciones de Asistencia Privada, donde se presten servicios asistenciales como son: casas hogares, casas asistenciales, instituciones y organismos que trabajen con la niñez⁷⁹.
- 10. Ley de justicia para adolescentes para el Distrito Federal.** Reconoce que esta Ley es de orden público y observancia general para el Distrito Federal, y tiene como objeto establecer el Sistema Integral de Justicia para Adolescentes en el Distrito Federal, que será aplicable a quienes se les atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales del Distrito Federal, y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos por los instrumentos internacionales y demás leyes aplicables, para lograr su reinserción social y familiar, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades.

Reconoce la obligación de establecer un sistema especializado para adolescentes, en el que responderán por sus conductas tipificadas como delitos en la medida de su responsabilidad en forma diferente a los adultos. Garantiza el derecho a la

⁷⁸ Artículos 9, 10, 13, 25, 27, 32, 36, 37, 38, 48 y 49 Ley de la Defensoría de Oficio del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial el 17 de junio de 1997.

⁷⁹ Artículo 17 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 1993.

presunción de edad cuando se tenga duda sobre la misma y determina los derechos de los adolescentes⁸⁰.

11. Ley de Justicia Alternativa del Tribunal Superior de Justicia para el Distrito

Federal. Reconoce la posibilidad de realizar mediación en materia de justicia para adolescentes respecto de las controversias originadas por las conductas tipificadas como delitos en las leyes penales del Distrito Federal⁸¹.

12. Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal.

Establece la obligación de incorporar la progresividad de los servicios de cuidado y atención del desarrollo integral de las niñas y los niños⁸².

13. Ley de Fomento Cultural del Distrito Federal.

Reconoce la obligación de las autoridades culturales para promover entre las personas con discapacidad, adultos mayores, niños y niñas, jóvenes y a los sectores sociales más necesitados, el acceso a los bienes y servicios culturales⁸³.

14. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Reconoce el derecho a participar en las asambleas ciudadanas a los niños y los jóvenes, a los que se les debe reconocer el derecho a voz⁸⁴.

15. Ley de Planeación demográfica y estadística para la población del Distrito

Federal. Reconoce la obligación de las autoridades del Gobierno del Distrito Federal de realizar acciones necesarias para resolver los problemas demográficos, mediante la influencia en la dinámica de la población a través de los sistemas educativos, de capacitación profesional y técnica, de salud pública y de protección

⁸⁰ Artículos 1,2,3, 4, 5, 7, 11 de la Ley de justicia para adolescentes para el Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del 14 de noviembre de 2007.

⁸¹ Artículos 5 y 6 de Ley de justicia alternativa del Tribunal Superior de Justicia para el Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 8 de enero de 2008.

⁸² Artículo 27 de la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial el 7 de junio de 2007.

⁸³ Artículo 5 de la Ley de Fomento Cultural del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial el 14 de octubre de 2003.

⁸⁴ Artículos 74 y 75 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 17 de mayo de 2004.

de la infancia, para obtener la participación consciente de la colectividad en la solución de los problemas que la afectan⁸⁵.

16. Ley de protección a la salud de los no fumadores en el Distrito Federal. Reconoce las condiciones para la prevención del tabaquismo y determina, con carácter prioritario, la protección de la infancia y la adolescencia con enfoque de género. Afirma que deberán tomarse providencias especiales y prohibir la práctica de fumar en unidades destinadas al cuidado y atención de niños y adolescentes, personas de la tercera edad y personas con capacidades diferentes. Establece además la prohibición de acceso a los menores de edad a las habitaciones de fumadores en los hoteles⁸⁶.

17. Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal. Esta ley tiene como objetivo central regular y promover la protección, asistencia e integración social de las personas, familias o grupos que carecen de capacidad para su desarrollo autónomo o de los apoyos y condiciones para valerse por sí mismas, así como promover acciones de asistencia e integración social con participación de instituciones públicas, privadas y del sector social. Sus acciones están “dirigidas a incrementar las capacidades físicas, mentales y sociales tendientes a la atención de los individuos, familias o grupos de población vulnerables o en situación de riesgo, por su condición de desventaja, abandono o desprotección física, mental, jurídica o social y que no cuentan con las condiciones necesarias para valerse por sí mismas, ejercer sus derechos y procurar su incorporación al seno familiar, laboral y social”⁸⁷.

18. Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal. Pretende cumplir con el marco de atribuciones de la Administración Pública en el Distrito Federal y asumir las obligaciones constitucionales en materia social, para asegurar el acceso a derechos

⁸⁵ Artículo 16 de la Ley de Planeación Demográfica y Estadística para la Población del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 10 de noviembre de 2008.

⁸⁶ Artículos 9 Ter, 10 y 15 de Ley de Protección a la Salud de los no Fumadores en el Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial el 29 de enero de 2004.

⁸⁷ Artículos 1 y 2. Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial el 16 de marzo de 2000.

sociales tales como la alimentación, salud, vivienda, trabajo e infraestructura social; disminuir las desigualdades e integrar programas contra la pobreza a través de políticas públicas⁸⁸.

19. Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Tiene por objeto determinar usos, destinos y reservas de suelo, su clasificación y zonificación así como conservar, proteger y recuperar el paisaje urbano del Distrito Federal y establecer los principios básicos mediante los cuales esto se llevará a cabo⁸⁹.

20. Ley que Regula el uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal. Tiene por objeto regular el uso de la fuerza que ejercen los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal, en cumplimiento de sus funciones para salvaguardar la integridad, los derechos y bienes de las personas, preservar las libertades, la paz pública y la seguridad ciudadana y prevenir la comisión de delitos e infracciones a las distintas disposiciones⁹⁰.

21. Ley para Prevenir y Atender la Obesidad y los Trastornos Alimenticios en el Distrito Federal. Tiene por objeto proporcionar un marco jurídico que permita desarrollar los mecanismos y las herramientas necesarias para prevenir y atender integralmente la obesidad, el sobrepeso y los trastornos alimenticios en el Distrito Federal, así como para promover en sus habitantes la adopción de hábitos alimenticios y nutricionales correctos⁹¹.

22. Código Civil. Establece una serie de instituciones relacionadas con los atributos de la personalidad jurídica; la capacidad de goce y ejercicio; estado civil; situación

⁸⁸ Artículo 1. Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal. Publicación en Gaceta Oficial del Distrito Federal el 23 de mayo de 2000.

⁸⁹ Artículo 1. Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Publicada en Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de enero de 1996 y en el D. O. F. el 7 de febrero de 1996.

⁹⁰ Artículo 1. Publicada en Gaceta Oficial del Distrito Federal el 22 de abril de 2008.

⁹¹ Artículo 1. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 23 de octubre de 2008.

jurídica de los menores de edad; alimentos. Constituye un ordenamiento de naturaleza tutelar por lo que a derechos de la infancia se refiere⁹².

23. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Reconoce entre las atribuciones del Ministerio Público, investigar las conductas tipificadas como delitos por las leyes penales atribuidas a los adolescentes y proteger los derechos e intereses de las niñas, niños, adolescentes, incapaces, ausentes, personas adultas mayores y otros de carácter individual o social, que por sus características sean vulnerables o se encuentren en situación de riesgo⁹³.

24. Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en

Materia Común y para toda la Republica en Materia Federal. Aún y cuando dejará de tener vigor una vez que sea completamente sustituida por la Ley que establece un Sistema de Justicia para Adolescentes en el Distrito Federal, dicha ley actualmente refiere que tiene por objeto reglamentar la función del Estado en la protección de los derechos de los menores, así como en la reinserción social de aquéllos cuya conducta se encuentra tipificada en las leyes penales federales y del Distrito Federal y tendrá aplicación en el Distrito Federal en materia común, y en toda la República en materia federal. Establece el derecho de los menores dentro de la Unidad de Defensa⁹⁴.

25. Ley para la Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal.

Establece la prohibición de que los participantes ejecuten o hagan ejecutar por otro exhibiciones obscenas o se invite al comercio carnal, en los términos de la legislación penal aplicable, y establece la obligación de evitar que los espectadores invadan el escenario, foro, pasarela o cualquier lugar en el que los participantes

⁹² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1928.

⁹³ Artículos 2, 3, 4,5, 6, 9, 12, 14, 31 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 9 de septiembre de 2009.

⁹⁴ Artículos 1, 2, 3, 30, 31, 32 de la Ley para el tratamiento de menores infractores, para el Distrito Federal en materia común y para toda la Republica en materia Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1991.

lleven a cabo su actuación, salvo teatro o espectáculos infantiles, didácticos o circenses⁹⁵.

26. Ley para las Personas con Discapacidad del Distrito Federal. Reconoce entre las facultades del Jefe de Gobierno del Distrito Federal planear, ejecutar y difundir el Programa de Desarrollo e Integración para las Personas con Discapacidad del Distrito Federal, que contemple acciones en materia de guarderías para menores con discapacidad. De igual manera establece la obligación del Secretario del Medio Ambiente para autorizar a las personas con discapacidad, previa solicitud y comprobación, su incorporación a las excepciones contempladas en los programas de restricción a la circulación vehicular⁹⁶.

27. Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal. Establece la definición de niñas y niños y refiere que se deben prohibir las conductas que menoscaben o afecten los derechos de las personas, y entre ellos los de las y los niños, como impedir que se les escuche en todo procedimiento judicial o administrativo en que se vean involucrados en el Distrito Federal, en los casos que la ley así lo disponga; así como de negarles la asistencia de intérpretes en procedimientos administrativos o judiciales llevados a cabo en el Distrito Federal, de conformidad con las normas aplicables⁹⁷.

28. Ley para Prevenir y Erradicar la Trata de Personas, el Abuso Sexual y la Explotación Sexual Comercial Infantil para el Distrito Federal. Establece que la Ley es de orden público e interés social y de observancia general en el Distrito Federal, y tiene por objeto la prevención de la trata de personas, así como el apoyo, protección, atención y asistencia a las víctimas de estas conductas, con la finalidad de garantizar la libertad y el libre desarrollo de la personalidad de las personas que son víctimas o posibles víctimas, residentes o que han sido

⁹⁵ Artículo 12 y 49 de la Ley para la Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal.

⁹⁶ Artículos 5, 10, 18 Bis y 21 de la Ley para las Personas con Discapacidad del Distrito Federal publicada en Gaceta Oficial del Distrito Federal el 21 de diciembre de 1995.

⁹⁷ Artículos 4, 14, 21 y 22 de la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal, publicada en Gaceta Oficial el 19 de junio de 2006.

trasladadas al territorio del Distrito Federal. De igual manera, la prevención contra cualquier forma de abuso sexual y explotación sexual comercial infantil, así como el apoyo, protección, atención y asistencia a las víctimas de estas conductas en el Distrito Federal, con la finalidad de garantizar la libertad, la seguridad sexual y el normal desarrollo psicosexual de los niños y niñas⁹⁸.

29. Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Determina la organización de las salas del Tribunal incluyendo las relacionadas con justicia para adolescentes⁹⁹.

30. Ley de Turismo del Distrito Federal. Establece la obligación de desarrollar campañas locales de concientización y cultura turística, para crear en los habitantes del Distrito Federal un amplio conocimiento de los beneficios de la actividad turística, particularmente en las y los niños, que además sensibilice a sus habitantes hacia el cuidado y embellecimiento del entorno¹⁰⁰.

31. Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal. Reconoce la obligación del Gobierno del Distrito Federal a través de la Secretaría de Transporte y Vialidad, de impulsar el servicio público de transporte de pasajeros para personas con discapacidad, adultos mayores, mujeres en periodo de gestación y niños, así como de fomentar la regularización del servicio privado y particular de transporte de este tipo de personas, incluyendo el establecimiento de cursos y formas de capacitación dirigidas a niños y jóvenes con el fin de promover y difundir en la comunidad una cultura de educación vial¹⁰¹.

⁹⁸ Artículos 1, 3,4, 16, 18, 19 , 21, 25, 27 de la Ley para prevenir y erradicar la trata de personas, el abuso sexual y la explotación sexual comercial infantil para el Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 24 de octubre de 2008.

⁹⁹ Artículos 38, 44 Bis, 51, 54, 59, 209 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, publicada el 29 de enero de 1996.

¹⁰⁰ Artículos 21 y 40 de la Ley de Turismo del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 22 de mayo de 1998.

¹⁰¹ Artículos 2,7, 84 y 104 de la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 26 de diciembre de 2002.

32. Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal. Establece, dentro del concepto de alimentación correcta, la dieta que de acuerdo con los conocimientos aceptados en la materia, cumple con las necesidades específicas de las diferentes etapas de la vida; promueve en los niños y las niñas el crecimiento y el desarrollo adecuados y en los adultos permite conservar o alcanzar el peso esperado para la talla y previene el desarrollo de enfermedades. Asimismo, refiere el concepto de dieta suficiente como aquella que cubra las necesidades de todos los nutrimentos, de tal manera que el sujeto adulto tenga una buena nutrición y un peso saludable y, en el caso de los niños, que crezcan y se desarrollen de manera correcta¹⁰².

33. Ley que Establece el Derecho a Recibir un Apoyo Alimentario a las Madres Solas de Escasos Recursos Residentes en el Distrito Federal. Reconoce el derecho a recibir un apoyo alimentario mensual a las madres solas de escasos recursos residentes en el Distrito Federal, sin menoscabo del derecho de alimentos que de conformidad con el Código Civil del Distrito Federal les corresponda y sin que revista causal de cesación o reducción de pensión alimenticia¹⁰³.

34. Ley de Salud para el Distrito Federal. Establece las obligaciones en materia de salud y salubridad general, entre las que se encuentran la prestación de los servicios integrales de atención materno-infantil e infantil, que comprende la atención del niño y la vigilancia de su crecimiento, desarrollo, salud mental y la promoción de la vacunación oportuna; la atención de la mujer durante el embarazo, el parto y el puerperio; la atención a la salud materno-infantil con carácter prioritario y la promoción de políticas y programas integrales tendientes

¹⁰² Artículo 6 de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 17/ de septiembre de 2009.

¹⁰³ Artículos 1, 2 de la Ley que Establece el Derecho a Recibir un Apoyo Alimentario a las Madres Solas de Escasos Recursos Residentes en el Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 03 de octubre de 2008.

a la educación y capacitación sobre salud sexual, derechos reproductivos, así como a la maternidad y paternidad responsables entre otras cuestiones¹⁰⁴.

35. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Establece la obligación de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo de proteger a los trabajadores no asalariados y a los menores trabajadores, así como auxiliar a las autoridades federales en materia de seguridad e higiene, así como de aplicar las políticas que establezca el Jefe de Gobierno para la promoción y protección de los derechos de los menores que trabajan; propiciando también acciones que impulsen el desarrollo de los derechos laborales de las mujeres en equidad con los hombres.¹⁰⁵

36. Ley del Heroico Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal. Establece las bases para la admisión de los bomberos con base en los exámenes a que sean sometidos; establece la institución que será la encargada de impartir los cursos para los participantes en el programa de Bomberos Voluntarios y Niños Bomberos, en los términos establecidos en el Reglamento de la presente Ley¹⁰⁶.

37. Ley de Voluntad Anticipada para el Distrito Federal. Establece los criterios especiales para la participación de menores de edad en la expedición de los documentos de voluntad anticipada¹⁰⁷.

38. Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico para el Distrito Federal. Establece la obligación de realizar programas para la infancia a través de

¹⁰⁴ Artículos 15, 17, 49, 52, 74, 76 de la Ley de Salud para el Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 17 de septiembre de 2009.

¹⁰⁵ Artículos 23 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial el 29 de diciembre de 1998.

¹⁰⁶ Artículo 31 de la Ley del Heroico Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal publicada el 24 de diciembre de 1998.

¹⁰⁷ Artículos 7,12, 18, 20 de la Ley de Voluntad Anticipada para el Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 7 de enero de 2008.

campañas diseñadas para cada grado escolar según las características de aprendizaje de cada edad¹⁰⁸.

39. Ley de Protección Civil para el Distrito Federal. Establece la obligación de considerar en los procedimientos de evacuación entre otros aspectos, el desarrollo de las misiones de salvamento, socorro y asistencia social; los medios, los itinerarios y las zonas de concentración y destino, la documentación del transporte para los niños; las instrucciones sobre el equipo familiar; además del esquema de regreso a sus hogares una vez superada la situación de emergencia¹⁰⁹.

40. Ley de Protección a los Animales para el Distrito Federal. Establece la obligación de implementar a través de las secretarías de Salud, Educación y Medio Ambiente del Distrito Federal acciones pedagógicas, a través de proyectos y programas destinados a fomentar en los niños, jóvenes y la población en general, una cultura del buen trato, protección y respeto hacia los derechos de los animales; las acciones específicas serán implementadas en forma coordinada, por las Secretarías¹¹⁰.

41. Ley de Fomento al Cine Mexicano en el Distrito Federal. Establece la obligación de promover y facilitar el acceso a una cultura del cine mexicano en los sectores sociales más vulnerables tales como, personas con discapacidad, adultos mayores, jóvenes, niños y niñas del Distrito Federal¹¹¹.

42. Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal. Establece una serie de regulaciones sobre la operación de los establecimientos mercantiles en relación con el ingreso y prohibición del mismo de menores de edad, venta de bebidas

¹⁰⁸ Artículo 120 de la Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico para el Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 13 de abril de /2000

¹⁰⁹ Artículo 3 de la de Protección Civil para el Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 23 de julio de 2002.

¹¹⁰ Artículos 5 y 12 Bis 2, 63 de la Ley de Protección a los Animales para el Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 26 de febrero de 2002.

¹¹¹ Artículo 13 de la Ley de Fomento al Cine Mexicano en el Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito federal el 17 de febrero de 2009.

alcohólicas y tabaco, prohibición de lenocinio, pornografía infantil, prostitución infantil, consumo y tráfico de drogas, delitos contra la salud, corrupción de menores, turismo sexual infantil, trata de menores con fines de explotación sexual, así como aquellas actividades que pudieran constituir una infracción administrativa o un delito grave. En estos casos deberá dar aviso a la autoridad, si se percata que en el interior del establecimiento o en la zona exterior, inmediatamente adyacente del local se realizan este tipo de conductas¹¹².

43. Ley de Ejecución de Sanciones Penales para el Distrito Federal. Establece reglas en la ejecución de delitos, especialmente cuando por la gravedad de los mismos, muchos se encuentran vinculados con delitos cometidos contra menores de edad, las penas correspondientes determinan la imposibilidad de medidas de libertad anticipada o tratamiento en externación¹¹³.

44. Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Distrito Federal. Establece que la Secretaría de Desarrollo Rural Sustentable atenderá a grupos vulnerables vinculados al sector rural, específicamente etnias, niños, jóvenes, mujeres, jornaleros, adultos mayores y discapacitados, con o sin tierra; se formularán e instrumentarán programas enfocados a su propia problemática y posibilidades de superación, conjuntando los instrumentos de impulso a la productividad con los de carácter asistencial y con la provisión de infraestructura básica, así como con programas de empleo temporal que atiendan la estacionalidad de los ingresos de las familias campesinas, en los términos de los programas correspondientes¹¹⁴.

45. Ley de Desarrollo Metropolitano para el Distrito Federal. Establece como parte de las atribuciones del Secretario de Gobierno, proponer y promover la suscripción de convenios para la constitución, integración y funcionamiento de las

¹¹² Artículos 14, 15, 23, 26, 27, 30, 42, 75, 89 de la Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 26 de enero de 2009.

¹¹³ Artículos 33, 33 Ter, 42 de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales para el Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial el 17 de septiembre de 1999.

¹¹⁴ Artículo 138 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Distrito Federal publicada el 31 de enero de 2008.

comisiones metropolitanas, en coordinación con las Dependencias y Delegaciones, en las materias de Desarrollo Urbano; Protección al Ambiente; Preservación y Restauración del Equilibrio Ecológico; Transporte, Agua Potable y Drenaje; Recolección, Tratamiento y Disposición de Desechos Sólidos; Ciencia y Tecnología; Seguridad Pública y Trata de Personas, Explotación Sexual Infantil y Sexoservicio, así como la celebración y suscripción de los instrumentos necesarios para el cumplimiento de los objetivos y fines de esta Ley¹¹⁵.

46. Ley de Bibliotecas del Distrito Federal. Establece dentro de sus conceptos la noción de “bebeteca”, como espacio destinado al acervo e instalaciones adecuadas para menores de 0 a 6 años y sus padres¹¹⁶.

3.7. Análisis Estructural de las Leyes que Reconocen Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Distrito Federal

Una vez que se han descrito las normas que refieren algún contenido vinculado con el tema de infancia en el Distrito Federal, a continuación se procede a desarrollar un análisis detallado respecto de aquellas leyes que contienen el reconocimiento de derechos de carácter prestacional.

Es importante resaltar diversas cuestiones preliminares. La protección y el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales requieren en principio de acciones positivas (prestacionales) a cargo de los Estados que tienen la obligación de garantizarlos.

En este sentido, en México existen diversas disposiciones que regulan la protección de derechos económicos, sociales o culturales¹¹⁷. Sin embargo, y a pesar de que estas disposiciones contienen una serie de obligaciones de naturaleza positiva a cargo del

¹¹⁵ Artículo 4 de la Ley de Desarrollo Metropolitano para el Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 03 de enero de 2008.

¹¹⁶ Artículo 2 de la Ley de Bibliotecas del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 22 de enero de 2009.

¹¹⁷ Como ejemplos en el ámbito del Distrito Federal, podrían señalarse la Ley de Educación del Distrito Federal (Gaceta oficial del DF del 8 junio de 2000); Ley de Salud para el Distrito Federal. (Gaceta Oficial del DF del DF17 de septiembre de 2009) etcétera.

Estado, no suelen comprometer como elemento esencial de su existencia la asignación de recursos presupuestarios de manera permanente o fija, para la satisfacción de tales derechos. Además, esas leyes se relacionan con el cumplimiento de derechos cuya satisfacción implica una amplia gama de acciones.

Por el contrario y de manera reciente, el presente estudio ha podido advertir la aparición de una serie de disposiciones que contienen obligaciones positivas a cargo del Estado, pero vinculadas con un objeto claramente definido y plenamente identificado. Dichas leyes, parecen responder a la exigencia del cumplimiento de obligaciones de naturaleza progresiva, a partir de la base de un esquema de obligación presupuestal que se traduce en una manera de medir el ámbito de la progresividad de tales derechos.

Para el desarrollo de esta parte del análisis, se contrastan distintas normas que tienen en común que reconocen derechos sociales o económicos de carácter delimitado, y que establecen como característica habitual en el centro de sus postulados, una exigencia de respaldo presupuestal para garantizar, a través de conductas de hacer o mejor conocidas como de obligación del Estado, la protección de los derechos.

Por lo tanto, el presente estudio sólo reconcentrará en este último grupo de leyes señaladas, dejando de lado aquellas que persiguen un objeto más general y no contienen en el centro de sus disposiciones el esquema de resguardo presupuestal. Entre las leyes que se analizan se encuentran **(ANEXO 2)**:

- a) Ley que establece el derecho a un paquete de útiles escolares por ciclo escolar a todos los alumnos residentes en el Distrito Federal, inscritos en escuelas públicas en los niveles de preescolar, primaria y secundaria. Publicada el 27 de enero de 2004 y reformada el 8 de mayo de 2008.
- b) Ley que establece el derecho a contar con una beca para los jóvenes residentes en el Distrito Federal, que estudien en los planteles de Educación Media Superior y Superior del Gobierno del Distrito Federal, publicada el 27 de enero de 2004.

- c) Ley del seguro educativo para el Distrito Federal, publicada el 26 de diciembre de 2007.
- d) Ley que establece el derecho a recibir un apoyo alimentario a las madres solas de escasos recursos, residentes en el Distrito Federal. Publicada el 3 de octubre de 2008.
- e) Ley que establece el derecho al acceso gratuito a los servicios médicos y medicamentos a las personas residentes en el Distrito Federal, que carecen de seguridad social laboral. Publicada el 22 de mayo de 2006.

Una vez que se ha desarrollado la contrastación de las disposiciones anteriormente señaladas (**ANEXO 2**) se observó la existencia de diversos indicadores sobre la estructura de tales normas¹¹⁸, mismos que pueden constituir un referente importante y, siguiendo la determinación de la Organización de Estados Americanos en sus Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: “estos indicadores de derechos no se restringen a recaudar información sobre la situación económica y social de un Estado Parte, sino que apuntan a verificar el nivel de cumplimiento y efectividad de tales derechos”¹¹⁹.

¹¹⁸ El análisis de los mismos, intenta recoger las condiciones para la medición de progreso, establecidas por la Organización de Estados Americanos (OEA), entidad que ha sostenido que: “Al respecto, las normas sólo señalan que el sistema de indicadores de progreso debe permitir establecer, con un grado razonable de objetividad, las distancias entre la situación en la realidad y el estándar o meta deseada”. Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. OEA/Ser.L/V/II.132. Doc. 14. 19 de julio de 2008. Original en Español.

¹¹⁹ Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Ob. Cit., párr. 15. p.9

3.7.1. Indicadores Identificados

- a) **Naturaleza de la ley.** Determina si las disposiciones de la ley son de orden público e interés social, y permite reconocer la limitación y restricción de las disposiciones a la lógica del interés privado y la autonomía de la voluntad.
- b) **Sujetos beneficiados por el derecho.** Permite determinar el universo de los sujetos a los que se destina el reconocimiento de la ley, a través de la posibilidad de calcular un universo indeterminado en cuanto a su extensión, pero determinable respecto a su contenido¹²⁰.
- c) **Alcance y contenido del derecho reconocido.** Determina el límite de las obligaciones contraídas por el Estado a través de la ley, y fija el límite de cobertura del derecho, así como su alcance material.
- d) **Obligación de verificación de requisitos.** Determina si existe a cargo de la autoridad, la obligación de verificar que las personas que reclamen encontrarse dentro del universo de sujetos, efectivamente lo estén. Esta obligación se vincula con la determinación de la cobertura efectiva del derecho y la correcta delimitación del universo de los sujetos que reclamen la prestación del derecho.
- e) **Obligación de contar con un padrón de beneficiarios.** Esta obligación permite establecer un presupuesto para la transparencia y la rendición de cuentas, y permite observar la existencia efectiva del destino del programa. A través de

¹²⁰ “pueden darse casos de personas que no integren un grupo o sector que pueda definirse como vulnerable para demandar sus derechos, pero que atraviesen circunstancias temporales que determinen dificultades de hacerlo, por ejemplo el desempleo sin cobertura social, o la ruptura de un vínculo familiar o social, o el caso de las personas apátridas, víctimas de desplazamiento interno, refugiados y solicitantes de asilo. No corresponde a un sistema de indicadores como también de señales de progreso cualitativas brindar información tan detallada como para examinar la situación de personas individuales, pero sí suministrar información adecuada para que un observador pueda formarse un juicio acerca de si existen condiciones favorables o limitaciones estructurales, para que una persona o un sector de la población, en un país determinado, pueda exigir al Estado sus derechos sociales. Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”. Ob. Cit. párr. 19.

esta herramienta de acceso a la información, es posible evitar distorsiones y desvíos en la asignación de recursos de los programas.

- f) Obligación de auditoría del padrón de beneficiarios.** Mediante esta obligación, se establece una facultad de auditoría de la Contaduría Mayor de Hacienda, y se vincula con la transparencia y eficiencia del programa.

Conviene resaltar que la obligación de incorporar un padrón de beneficiarios en las leyes que reconocen de manera especial derechos económicos, sociales y culturales, debe ser interpretada como una exigencia independiente a la obligación establecida en el Artículo 34 de la Ley para el Desarrollo Social del Distrito Federal que a la letra señala: “Artículo 34.- Cada uno de los programas sociales de la Administración Pública del Distrito Federal deberá tener actualizado un padrón de participantes o beneficiarios”.

Lo anterior es así, en virtud de que del contenido del artículo referido se desprende que la obligación se refiere, en principio, a los “programas de la Administración Pública”, y no necesariamente a todas las leyes que reconocen derechos. Es decir, las leyes (como por ejemplo, la que establece el derecho a un paquete de útiles escolares) más allá de constituir un programa de la Administración Pública del Distrito Federal, constituye una obligación que debe cumplirse en los términos de su legislación específica. Es necesario someter a un estudio jurídico, si las obligaciones que derivan de leyes de esta clase, son objeto de la regulación del Artículo 34 señalado. Hasta entonces, es necesario reiterar la recomendación de asegurar en las leyes de este tipo, la obligación de contar con un padrón de beneficiarios.

- g) Naturaleza pública del padrón y acceso de cualquier persona.** La determinación de esta norma pretende asegurar al igual que las dos anteriores, la transparencia de la información y la verificación del destino final de los recursos programáticos. Es necesario que la publicación del padrón no entrañe la

afectación de datos sensibles que son indispensables para asegurar los derechos de protección a los datos personales.

- h) Obligación del Poder Ejecutivo respecto a la asignación presupuestal en el Proyecto de Presupuesto anual.** Esta obligación exige al titular del Poder Ejecutivo a certificar la inclusión de una propuesta de partida presupuestal, que asegure el cumplimiento de las obligaciones del gobierno respecto a los derechos reconocidos.
- i) Obligación del Poder Legislativo.** Esta determinación obliga al órgano parlamentario, a cerciorar una dotación anual que asegure la cobertura de las obligaciones relativas a los derechos reconocidos, y constituye la base presupuestal de la operación del programa.
- j) Determinación por ley de la dependencia responsable de la operación del programa mediante el cual se hace efectivo el derecho reconocido.** Esta determinación disminuye considerablemente la discrecionalidad dentro de la Administración Pública, respecto del sujeto encargado de la eficacia del programa que asegura la eficacia del derecho.
- k) Facultad reglamentaria determinada por ley.** Establece la obligación y facultad del Poder Ejecutivo de expedir las normas reglamentarias indispensables para la aplicación concreta de los derechos reconocidos en la ley.
- l) Apartado de sanciones para servidores públicos.** Permite reconocer un sistema de sanciones para los servidores públicos que condicionen el derecho, como para aquellos que lo utilicen con fines partidistas o de promoción personal.
- m) Apartado de sanciones para personas.** Este apartado permite determinar un sistema de sanciones para aquellas personas que intenten beneficiarse de manera indebida del programa.

Los indicadores anteriormente establecidos podrían situarse dentro del conjunto de los denominados “indicadores estructurales” de carácter cualitativo y que: “buscan medir de qué disposiciones tiene el Estado para implementar los derechos” y determinan: “Si existen o se han adoptado medidas, normas jurídicas, estrategias, planes, programas o políticas, o se han creado agencias públicas, destinadas a facilitar el ejercicio de esos derechos. Si bien los indicadores estructurales indagan simplemente sobre la existencia o inexistencia de las medidas, podrían en ocasiones incluir información relevante para entender también algunas de sus características principales, por ejemplo si las normas son o no operativas, o cuál es la jerarquía de una agencia o institución pública o su competencia funcional”¹²¹.

3.8. Localización de Normas Generales, de Carácter no Legislativo que Contienen la Localización de Programas, Normas Generales, Políticas Públicas que hacen Referencia al Tema de Infancia en el Distrito Federal

- a) **Normas Generales para la Prestación del Servicio Educativo Asistencial en los Centros de Desarrollo Infantil Delegacionales del Gobierno del Distrito Federal (ANEXO 3).** Expedidas por el Director General de Administración y Desarrollo de Personal de la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal con fundamento en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal¹²².

En su Artículo 9 se reconoce: “Tendrán derecho al servicio educativo-asistencial en los Centros de Desarrollo Infantil de las Delegaciones del

¹²¹ Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Ob. Cit. p.13. párr.30.

¹²² Artículos 33, fracción XXV de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; 7ª fracción XIII numeral 1, 27 fracciones II, XVI y XXIII y 98 fracción XXX del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. (29/07/09).

Gobierno del Distrito Federal (CENDIDEL), todas las niñas y niños de la población en general en edades de 45 días a 5 años 11 meses, preferentemente hijos (as) de madres, padres o tutores trabajadores”.

Además se determina la existencia de un “servicio educativo-asistencial” que deberá ser brindado en los CENDIDEL de acuerdo con su infraestructura en tres niveles educativos, que son: I. Lactantes, que van de 45 días de nacidos a 1 año 6 meses; II. Maternales, que contempla las edades de 1 año 6 meses un día a 2 años 11 meses; y III. Preescolares, que abarca las edades de 2 años 11 meses un día a 5 años 11 meses.

b) Lineamientos y Mecanismos de Operación del Programa Niñas y Niños Talento. (ANEXO 4). Expedidas por la el Director General del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, con fundamento en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y otras en materia administrativa, así como en la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños del Distrito Federal, y las relativas a la creación y operación del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal¹²³.

Este programa tiene por objeto que: “las niñas y niños de 6 a 12 años de edad con un promedio de 9.0 de calificación en adelante, reciban clases extraescolares, en un marco de reconocimiento y estímulo permanente a su esfuerzo y dedicación”.

c) Lineamientos y Mecanismos de Operación del Programa de Potencialidades (ANEXO 5). Los Lineamientos fueron expedidos por el Director General del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del

¹²³ Artículos 8° fracción II, 67 fracción II, 87, 90, 98, 99 y 102 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 6, 14, 30 fracción XII y 71, fracción XI de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; 1, 2, 5 inciso D, 17, 23, 37, 38, y 41 de la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños del Distrito Federal, 32 y 33 de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal y 2 fracciones I, II, III, IV, y 12 del Decreto por el que se crea un organismo descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio que se denominará Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal 24/10/2007.

Distrito Federal, con fundamento en el Decreto mediante el cual se aprobó el Programa de Desarrollo de Potencialidades y los Lineamientos, así como distintas normas de carácter administrativo relacionadas con el Sistema de Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal¹²⁴.

El programa está dirigido a “niñas, niños y población en situación de vulnerabilidad, sobresalientes en algunas de las disciplinas científicas, culturales, sociales, deportivas o artísticas, que sean detectados en el marco del Programa de Niñas y Niños Talento”.

Consiste en la entrega de un apoyo para el desarrollo de potencialidades de las niñas, niños y población en situación de vulnerabilidad, sobresalientes en algunas de las disciplinas científicas, culturales, sociales, deportivas o artísticas que sean detectados de acuerdo a las disposiciones del Programa de Niñas y Niños Talento.

La aprobación del estímulo económico concluye cuando el presupuesto se agota o cuando el niño o niña, con habilidades científicas, artísticas o deportivas, compite por otra entidad o decide abandonar la práctica o el estudio de la disciplina.

d) Lineamientos y Mecanismos de Operación del Programa de Educación Garantizada (ANEXO 6). Expedidas por el Director General del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, con fundamento en

¹²⁴ Artículos 6, y 71, fracción XI de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; acuerdo SO/XLVII/13/08, de la Junta de Gobierno del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal; 10 fracción IV del Decreto por el que se crea un Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal con personalidad jurídica y patrimonio propio que se denominará Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, y aprobó en su XLVII Sesión Ordinaria, celebrada el 11 de septiembre del año 2008, el Programa de Desarrollo de Potencialidades, así como los Lineamientos y Mecanismos de Operación del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal. 17/11/2008.

las Leyes de la Administración Pública del Distrito Federal y demás relativas al Sistema de Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal¹²⁵.

Se encuentra dirigido a estudiantes de primaria, secundaria y nivel medio superior inscritos en escuelas públicas del Distrito Federal, y pretende “dotar de una garantía educativa a través del PROGRAMA EDUCACIÓN GARANTIZADA, mediante el cual se promueve la continuidad de los estudios de los alumnos hasta que concluyan el nivel medio superior, o bien cumplan los 18 años”, cuando se presente el fallecimiento de la madre, padre o tutor, lo cual se debe acreditar con el acta de defunción respectiva.

e) Reglamento de la Ley que establece el Derecho a contar con una beca para los jóvenes residentes en el Distrito Federal (ANEXO 7), que estudien en los planteles de Educación Media Superior y Superior del Gobierno del Distrito Federal.. Este Reglamento especifica las condiciones y requisitos necesarios para que un joven residente del Distrito Federal tenga acceso a una beca. La creación del Reglamento deriva del mandato de la Ley de la misma materia¹²⁶.

Tiene como propósito reconocer el derecho de los jóvenes residentes en el Distrito Federal, que estudien en los planteles de educación Media Superior y Superior del Gobierno del Distrito Federal, a recibir de parte de estas Instituciones, una Beca no menor a medio salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal.

¹²⁵ Artículos 6, 23 quater, 30 fracción XII y 71, fracción XI de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; 1, 2, 5 inciso D, 17, 23, 31, 33, 34 fracción IV y 38 de la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños del Distrito Federal y 2 fracciones I, II, III, IV, y 12 del Decreto por el que se crea un organismo descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio que se denominará Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal. 25/07/2007.

¹²⁶ Artículo 6 de la Ley que establece el Derecho a contar con una beca para los jóvenes residentes en el Distrito Federal, que estudien en los planteles de Educación Media Superior y Superior del Gobierno del Distrito Federal. 27/01/2004.

f) Reglas de Operación para la Entrega de Apoyos Económicos a las y los Jóvenes Beneficiarios de los Programas de Atención Integral al Estudiante, para el Ejercicio Fiscal 2009 (ANEXO 8). Expedidas por el Secretario de Educación del Distrito Federal con las facultades que le confiere el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Las reglas de operación son disposiciones jurídicas que versan sobre aspectos específicos de un programa; en este caso, dados los objetivos que se plantean como lo es un apoyo económico, su creación se fundamenta tanto en leyes de tipo administrativo, como en disposiciones de carácter fiscal del Distrito Federal¹²⁷.

Está dirigido a todo “estudiante inscrito en cualquier secundaria pública, en la que la Dirección General de Atención Integral al Estudiante (DGAIE) se encuentre interviniendo; que cuente con méritos académicos, deportivos, artísticos o culturales, o en su caso con insuficiencia económica familiar que ponga en riesgo su permanencia en la escuela.” La atención estará sujeta a la disponibilidad presupuestal, y consiste en: “Apoyos económicos mensuales a los estudiantes de secundaria con el fin de mantener su permanencia en la escuela, o como reconocimiento a su esfuerzo académico, deportivo o artístico.”

g) Reglas de Operación del Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal, 2008-2009. Prepa Sí (ANEXO 9). Expedidas por el Director General del Fideicomiso Público, Denominado “Educación Garantizada”; a diferencia de otros programas, las Reglas de Operación del Programa Prepa Sí tienen como fundamento disposiciones de carácter administrativo y

¹²⁷ Artículos 87 y 115 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 15, fracción XIX y 23 Quater de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; 32, 33, 35 de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal; artículos 501 A, 502 A, 502 B y 502 C del Código Financiero del Distrito Federal, Artículo 44 del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2009. 30/01/09.

fiscal; y también la existencia de un Fideicomiso, figura jurídica que permite la administración de los recursos por parte de una entidad financiera¹²⁸.

Dirigido a “todos los jóvenes y demás estudiantes que cursan el Bachillerato en Instituciones Públicas ubicadas en la Ciudad de México, en cualquiera de sus modalidades, así como a los beneficiarios del Programa que hayan egresado del bachillerato y se encuentren inscritos en instituciones de educación superior públicas del Distrito Federal, a fin de que puedan hacerlo con éxito, y no lo tengan que abandonar.”

h) Reglas de Operación del Programa Seguro contra Accidentes Personales de Escolares, “Va Segur@” 2009 – 2010 (ANEXO 10). Expedidas por el Director General del Fideicomiso Público Denominado Educación Garantizada del Distrito Federal, con fundamento en las atribuciones que le otorga la Ley de Educación del Distrito Federal entre otras. Estas Reglas, al igual que las señaladas en el inciso anterior, también funcionan mediante un Fideicomiso Público para administrar los recursos del Programa en cuestión¹²⁹.

Están dirigidas a los alumnos inscritos en las escuelas públicas de la entidad y residentes en el Distrito Federal de los niveles: preescolar, primaria,

¹²⁸ Artículos 1°, 2°, 5°, 33 y 120 fracción III de la Ley de Educación del Distrito Federal; Artículos 2°, 3° fracción IX, 6, 43, 44, 47, 53, 54 fracción I, 61, 67, 69 y 71 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; Artículos 2°, 3°, 12, 16, 17, 19 y 24 del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2008; Artículo 50 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal; Contrato del Fideicomiso No 2152-6 de fecha 21 de junio del 2007, y convenio modificatorio al contrato del fideicomiso de fecha 21 de diciembre de 2007, segundo convenio modificatorio al contrato de Fideicomiso aprobado el 5 de noviembre del 2008 y demás disposiciones legales aplicables. 7/11/2008.

¹²⁹ Artículos 1°, 2°, 5°, 33° y 120 fracción III de la Ley de Educación del Distrito Federal; Artículos 2°, 3° fracción IX, 6°, 43, 44, 47, 53, 54 fracción I, 61, 67, y 71 de la Ley Orgánica de Administración Pública del Distrito Federal; Artículos 2°, 3°, 12, 16, 17, 19 y 24 del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 2008; 2°, 3°, 8, 12, 13, 15 y 18 del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2009; Artículos 32, 33, y 38 de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal; Artículo 50 de su Reglamento; Artículos 501A y 504 del Código Financiero del Distrito Federal; Contrato del Fideicomiso No. 2152-6 de fecha 21 de junio de 2007, y Convenio Modificatorio al Contrato del Fideicomiso de fecha 21 de diciembre de 2009, Segundo Convenio Modificatorio al Contrato del Fideicomiso aprobado el 5 de noviembre de 2008; y en el Acuerdo SO/02/010/2009 tomado en la Segunda Sesión Ordinaria del Comité Técnico celebrada el 21 de mayo de 2009 y demás disposiciones legales aplicables. 29/07/09.

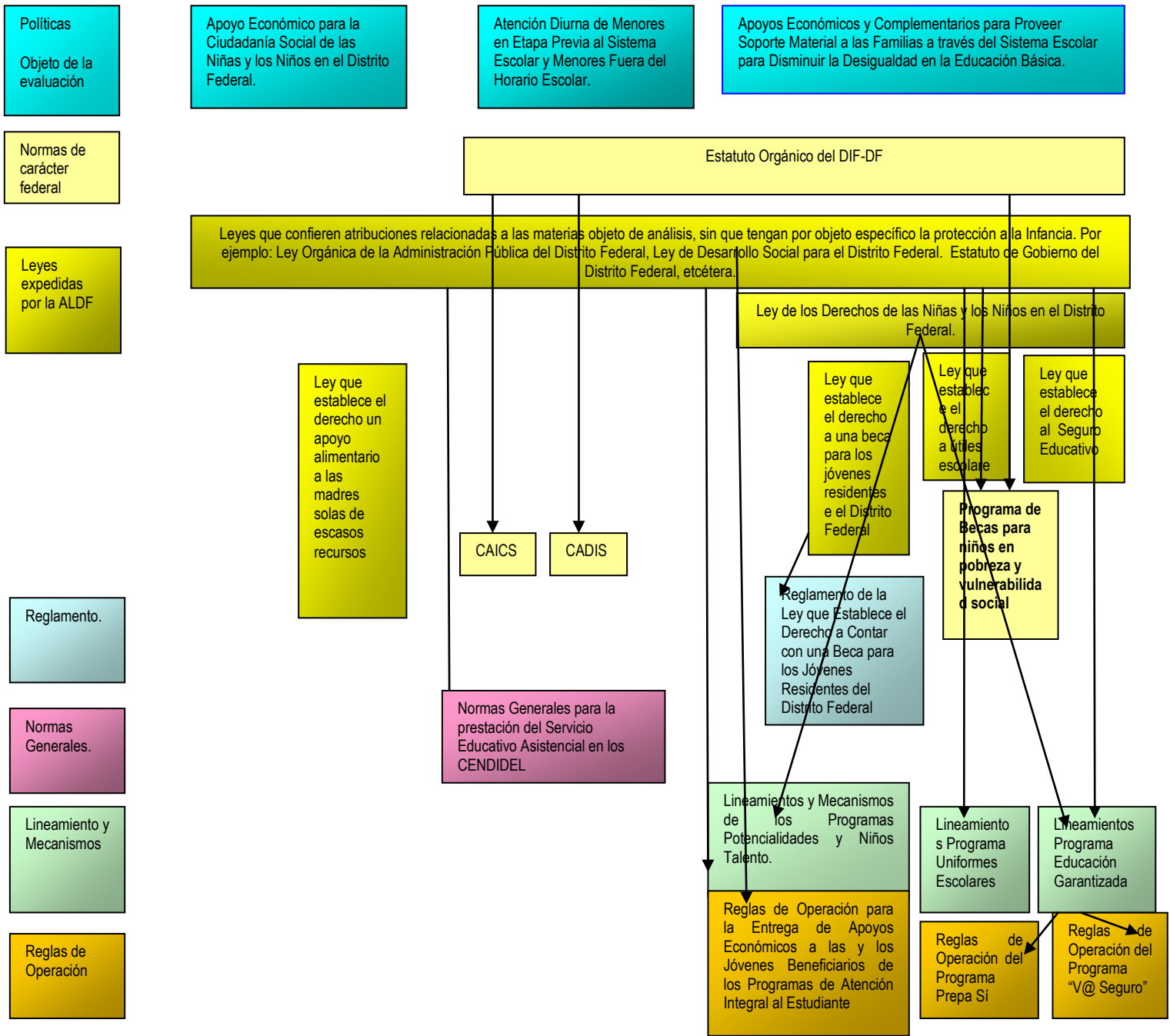
secundaria y bachillerato, extensivo a los “alumnos” de las estancias infantiles del Gobierno del Distrito Federal, Centros de Desarrollo Comunitario y Centros de Bienestar Social Urbano del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF-DF).

Consiste en “un seguro que cubre todo tipo de accidentes personales que les ocurran durante sus actividades escolares dentro de los planteles educativos, el traslado al hogar y viceversa, incluyendo las actividades extraescolares, como salidas y/o visitas culturales y recreativas organizadas por la escuela o por instituciones oficiales del Gobierno del Distrito Federal dentro de la República Mexicana, y adicionalmente los gastos médicos por parto prematuro o aborto ocasionado por accidente cubierto. No habrá deducibles en ninguna de las coberturas.”

3.9. Análisis y Recomendaciones en torno de las Políticas objeto de la Evaluación

Una vez que se han delineado los indicadores generales que resultan de la contrastación de las normas que reconocen obligaciones de naturaleza prestacional a cargo del Estado, así como el marco normativo de referencia en el Distrito Federal, a continuación se determinará la evaluación particular de las políticas públicas sometidas a análisis.

Diagrama de Funcionamiento Organizacional de los Programas sobre Infancia en el Distrito Federal.



Es importante señalar de manera preliminar algunas cuestiones, a partir del diagrama que antecede la presente explicación: con de una revisión general del marco normativo vigente en el Distrito Federal, compuesto tanto por disposiciones de naturaleza legislativa, como por disposiciones de naturaleza administrativa, es posible constatar una serie de aspectos generales.

En primer término y como se aprecia en el referido diagrama, el sustento de una parte importante de los programas que operan actualmente en las referidas políticas, encuentra fundamento en normas jurídicas legislativas que tan sólo prevén de manera genérica un ámbito de atribuciones y funciones, dentro del cual se desarrollan acciones vinculadas con tales políticas.

Además, es relativamente pequeño el universo de normas jurídicas especializadas que reconocen como derechos, los propósitos de determinadas políticas públicas.

En conclusión, el diagrama que se muestra anteriormente, pretende ilustrar de manera gráfica, el contenido del estudio que a continuación se detallará, permitiendo advertir de manera gráfica, una serie de problemas a nivel de diseño normativo, y la falta de una política pública expresa que dé coherencia al amplio esfuerzo que en la realidad aparece sumamente limitado y con problemas de coherencia en su funcionamiento normativo, como se detallará más adelante.

3.9.1. Apoyo Económico para la Ciudadanía Social de las Niñas y los Niños en el Distrito Federal

3.9.1.1. Ley que Establece el Derecho a Recibir un Apoyo Alimentario a las Madres Solas de Escasos Recursos

1. En el marco de esta política, en el ámbito legislativo específico se ha identificado exclusivamente la existencia de la **Ley que Establece el Derecho a Recibir un Apoyo Alimentario a las Madres Solas de Escasos Recursos** residentes en el Distrito Federal de 3 de octubre de 2008.

2. **Sujetos beneficiados.** Debe resaltarse que dicha ley reconoce en el ámbito de los sujetos beneficiados por dicha normativa, sólo a las madres solas de escasos recursos residentes en el Distrito Federal, tal y como se desprende de su Artículo 1º, sin reconocer explícitamente como sujetos de derechos a los niños que son hijos de estas personas.
3. Se recomienda precisar el propósito de esta Ley y enfocarla a la protección desde la perspectiva de género, y reconocer de manera adicional, y a través de otra clase de acciones el derecho autónomo de las niñas y niños a percibir el beneficio de un sistema de ayuda universal a favor de la infancia.
4. **Cobertura del derecho.** El alcance del derecho incorpora una serie de derechos a acceder a los servicios de salud, que incluye tratamiento y urgencias; servicios de consejería jurídica y defensoría, situación que convalida la necesidad de ampliar la identificación autónoma de las niñas y los niños que son beneficiarios del derecho reconocido por la Ley.
5. **Verificación de los requisitos.** La obligación de verificación de los requisitos de las personas que desean ser beneficiarias del Programa, se determina de manera discrecional en el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, a quien se otorga la facultad discrecional de la elaboración de estudios socio-económicos pertinentes, para la verificación de los requisitos. Se recomienda eliminar en la medida de lo posible la amplitud de la discrecionalidad del DIF-DF para la realización de los mencionados estudios.
6. **Obligaciones en relación con la existencia de un Padrón de Beneficiarios.** La Ley objeto del presente análisis no contempla ninguna clase de obligaciones relacionadas con el contar con un padrón de beneficiarios, ni mucho menos de hacer fiscalizable el mismo ante la Contaduría Mayor de Hacienda. En virtud de lo anterior se recomienda incorporar las obligaciones relacionadas con los indicadores de transparencia establecidos sobre el particular, que incorporen las obligaciones de contar con un padrón de beneficiarios, la necesidad de hacer

auditable dicho padrón y, con la salvaguarda de los derechos a la protección de datos personales hacer pública la información del programa. Ello con independencia de la obligación contenida en el Artículo 34 de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, para que los programas sociales de la Administración Pública cuenten con un padrón de beneficiarios, en razón de los aspectos ya señalados con antelación.

- 7. Facultad Reglamentaria.** Es necesario hacer efectiva la facultad reglamentaria establecida en el Artículo 8 de la citada Ley, a efecto de establecer las normas operativas en el ámbito reglamentario.

3.9.1.2. Los Programas de Atención Diurna de Menores en la Etapa Previa a su Entrada al Sistema Escolar y Menores Fuera de Horario Escolar

Dentro del análisis de la política en cuestión es posible identificar los siguientes aspectos:

1. No se han identificado leyes especiales expedidas por el órgano legislativo, que aseguren un reconocimiento de derechos en esta materia, situación por la que se estima prudente analizar la conveniencia de establecer obligaciones que vayan más allá de los derechos reconocidos por la Ley de Niñas y Niños en el Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito federal.

3.9.1.3. Normas Generales para la Prestación del Servicio Educativo Asistencial en los Centros de Desarrollo Infantil Delegacionales del Gobierno del Distrito Federal (CENDIDEL)

1. En lo que se refiere a la atención de menores de edad fuera del horario escolar, actualmente es posible identificar las Normas Generales para la Prestación del Servicio Educativo Asistencial en los Centros de Desarrollo Infantil Delegacionales del Gobierno del Distrito Federal (CENDIDEL), expedidas con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, sin contar con fundamento jurídico específico sobre el particular.

2. Dicho programa reconoce que “Tendrán derecho al servicio educativo-asistencial en los Centros Desarrollo Infantil de las Delegaciones del Gobierno del Distrito Federal (CENDIDEL), todas las niñas y niños de la población en general en edades de 45 días a 5 años 11 meses, preferentemente los hijos (as) de madres, padres o tutores trabajadores.

3. Además se determina la existencia de un: “servicio educativo-asistencial brindado en los CENDIDEL deberá estar de acuerdo con su infraestructura en tres niveles educativos, que son: Lactantes, que van de 45 días de nacidos a 1 año 6 meses; Maternales, que contempla las edades de 1 año 6 meses un día a 2 años 11 meses; y Preescolares, que abarca las edades de 2 años 11 meses un día a 5 años 11 meses.

3.9.1.4. Fundamento Jurídico de los Centros de Atención al Desarrollo Infantil (CADI)

1. Los CADIS brindan a niños de entre 45 días de nacidos a 5 años 11 meses de madres trabajadoras de escasos recursos, un espacio educativo y recreativo con atención integral de un equipo interdisciplinario para el mejor desarrollo de sus capacidades. Son administrados por la Subdirección de Centros Asistenciales para el Desarrollo Infantil (CADIS) y Centros Atención Infantil Comunitarios (CAIC'S) de la Dirección Ejecutiva de Apoyo a la Niñez que tiene su fundamento en el Artículo 18 del Estatuto Orgánico del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del DIF-DF, que le asigna por función entre otras, la de emitir lineamientos que regulen la organización y el funcionamiento de las unidades y áreas operativas que proporcionan servicios asistenciales, y vigilar en términos administrativos y operativos que los (...) Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil (...)cumplan con las políticas, normas, reglamentos, programas y servicios que le han sido encomendados”. Lo anterior, sin precisar fundamento jurídico legal específico de la creación de estos Centros, pero en estrecha coincidencia

con lo establecido en el Artículo 3º Fracción VI, del Estatuto Orgánico del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, el cual señala como una de sus facultades: “operar establecimientos de asistencia social en beneficio de niñas, niños (...)”.

2. Las funciones de este Centro son reguladas en el Reglamento de Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil y en su Manual de Procedimientos, ambos expedidos por el Director del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del DF.

3.9.1.5. Fundamento Jurídico de los Centros de Asistencia Infantil Comunitarios (CAICS)

1. Estos centros brindan servicios de asistencia social a niñas y niños de 3 meses a 5 años 11 meses de edad y a familias que habitan en zonas marginadas de media, alta y muy alta marginación. El DIF-DF capacita, asesora, supervisa y propone a personal voluntario para operar pedagogía, cuidado y protección, actividades recreativas, educación para la salud y desayunos escolares.
2. Al igual que los CADIS sin contar con fundamento jurídico específico en ley, en el Estatuto Orgánico del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia sólo se hace mención a estos Centros en el Artículo 18, que encarga a la Subdirección de Centros Asistenciales para el Desarrollo Infantil (CADIS) y Centros Atención Infantil Comunitarios (CAIC'S) de la Dirección Ejecutiva de Apoyo a la Niñez, “vigilar en términos administrativos y operativos que los (...)Centros de Asistencia Infantil Comunitarios (...)cumplan con las políticas, normas, reglamentos, programas y servicios que le han sido encomendados.”

3.9.2. Apoyos Económicos y Complementarios para Proveer Soporte Material a las Familias a Través del Sistema Escolar para Disminuir la Desigualdad en la Educación Básica

En este rubro es posible identificar dos Leyes expedidas por el órgano legislativo en el Distrito Federal:

- a) Ley que Establece el Derecho a un Paquete de Útiles Escolares por Ciclo Escolar a Todos los Alumnos Residentes en El Distrito Federal, Inscritos en Escuelas Públicas del Distrito Federal en los Niveles de Preescolar, Primaria y Secundaria.
 - b) Ley del Seguro Educativo para el Distrito Federal.
1. Con el propósito de establecer el análisis estructural de dichas leyes, a continuación se presenta un análisis particular de cada una de ellas, atendiendo a los indicadores generales, presentados en el apartado anterior, sobre las Leyes que reconocen derechos de naturaleza prestacional a cargo del Estado.

3.9.2.1. Ley que Establece el Derecho a un Paquete de Útiles Escolares en el Distrito Federal

1. La Ley que establece el derecho a un paquete de útiles escolares en el Distrito Federal, fue publicada el 27 de enero de 2004 y fue objeto de reforma el 8 de mayo de 2008.
2. **Naturaleza de la Ley.** La Ley en cuestión no observa la determinación de la naturaleza pública y de interés social de sus disposiciones, por lo que se recomienda incorporar un apartado relativo.
3. **Verificación de Requisitos.** La Ley no contempla obligación alguna relacionada con los procedimientos de verificación de requisitos, situación que tendría que incorporarse como una obligación, ya sea a cargo de los planteles en donde se encuentran inscritos los

beneficiarios o bien a través de algún sistema que permita la eficiencia, no duplicación y falta de cobertura del referido derecho.

4. **Padrón de Beneficiarios.** La ley en cuestión no establece obligación alguna en materia del padrón de beneficiarios, auditoría del mismo ni acceso a la información sobre el correcto funcionamiento del programa. La adopción a nivel legislativo de una serie de determinaciones de este tipo, se relaciona con los estándares de transparencia y eficacia del programa, así como de la efectiva satisfacción del mismo. Ello con independencia de la obligación contenida en el Artículo 34 de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, para que los programas sociales de la Administración Pública cuenten con un padrón de beneficiarios, en razón de los aspectos señalados con antelación.
5. **Sanciones.** La ley en cuestión no contempla ninguna obligación relativa al apartado de sanciones, ni contra servidores públicos que condicionen el derecho o lo utilicen con fines partidistas, ni contra personas que intenten hacer mal uso del programa.

3.9.2.2. Ley del Seguro Educativo para el Distrito Federal

La Ley del Seguro Educativo para el Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 26 de diciembre de 2007.

1. **Verificación de cumplimiento con los requisitos.** La ley no contempla un apartado de verificación del cumplimiento de requisitos, ni asigna a ninguna autoridad tal responsabilidad.
2. **Padrón de Beneficiarios.** Ésta es de las pocas leyes en una materia de este tipo de derechos, que contempla de manera adecuada la obligación de contar con un padrón; el carácter auditable del padrón y

su naturaleza pública. Simplemente se recomienda verificar el alcance de la publicidad del padrón en relación con la protección de datos personales.

- 3. Facultad de Reglamentación.** Esta ley no contempla la facultad de reglamentación para su aplicación específica. Se recomendaría establecer este mecanismo para la correcta precisión de las disposiciones de carácter más operacionales del programa.

3.9.2.3. Programa de “Desayunos Escolares del DIF-DF”

Fundamento Jurídico del Programa de Desayunos Escolares del DIF-DF. El programa de Desayunos Escolares que actualmente desarrolla el Gobierno del Distrito Federal a través del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF-DF) se implementa con base en las atribuciones establecidas por el Artículo 3º, fracciones I,II,IV y XVII del Estatuto Orgánico del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, que señala como parte de sus objetivos: la promoción y prestación de servicios de asistencia social; apoyar el desarrollo de la familia y de la comunidad; promover e impulsar el sano crecimiento físico, mental y social de los sujetos de la asistencia social.

Dicho programa funciona a través de la Dirección Ejecutiva de Asistencia Alimentaria, la cual opera al amparo del Artículo 17 fracciones I, II, IV, VIII del Estatuto Orgánico del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal.

3.9.2.4. Programa de Educación Garantizada

- 1.** A partir de la vigencia de la Ley del Seguro Educativo, la operación del programa Educación Garantizada, parece que tendría que subsumirse en el ámbito de la Ley antes citada. Se recomienda analizar la compatibilidad entre ambos ordenamientos que dan cobertura al mismo derecho, generando una duplicidad normativa.

3.9.2.5. Fundamento Jurídico del Programa de Becas Escolares para Niñas y Niños que se Encuentran en Condiciones de Pobreza y Vulnerabilidad Social

Este programa, que es instrumentado por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, tiene su fundamento legal en las facultades del Director General de este Sistema, específicamente en los artículos 6, y 71, fracción XI de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; artículos 32, 33 y 35 de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal; y artículos 2 y 12 del Decreto por el que se crea un organismo descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio que se denominará Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, así como los artículos 3 y 15 de Estatuto Orgánico del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal.

El programa tiene por objeto contribuir con el derecho a la educación de las niñas y los niños en riesgo; promover y fortalecer su permanencia, incorporación o reincorporación al sistema escolarizado, con el objetivo de revertir el círculo vicioso de exclusión; así como prevenir la salida a la calle de las niñas y los niños de la Ciudad de México. Tiene vinculación con los programas de Educación Garantizada y de Niñ@s Talento con el propósito de tener una perspectiva de atención integral a los niños en edad escolar.

3.9.2.6. Fundamento Jurídico del Programa de Uniformes Escolares Gratuitos para el Ciclo Escolar.

Este programa funciona de conformidad con lo establecido en los Lineamientos del Programa de Uniformes Escolares Gratuitos; su soporte se encuentra en las facultades del Secretario de Desarrollo Social, quien lo expidió con fundamento en los artículos 87, 89, y 115 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 15 fracción VI, 16 fracciones III, IV y VII, y 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; 1 fracciones I y II, 10 fracción IV, 32, 33, 35, 38, 39, 40 y 41 de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal; y 63 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal; como “parte de la Política Social que el

Gobierno capitalino implementa a través de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal y otras dependencias para garantizar el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de los habitantes de la Ciudad de México”.

3.9.2.7. Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal, 2008-2009. Prepa Sí

Este programa funciona a través Reglas de Operación expedidas por el Director General del Fideicomiso Público, Denominado “Educación Garantizada”; a diferencia de otros Programas, las Reglas de Operación del Programa Prepa Sí tienen como fundamento disposiciones de carácter administrativo y fiscal; y también la existencia de un Fideicomiso, figura jurídica que permite la administración de los recursos por parte de una entidad financiera.

Capítulo 4

Situación de la Infancia en el DF y Panorama General de la Respuesta del Gobierno del Distrito Federal

Para tener un mejor entendimiento de la situación de la infancia y proveer un contexto cuantitativo, este capítulo intenta dar un breve panorama de la situación de la infancia en México y en el Distrito Federal. Esta investigación se complementa con la información que se incluye en los capítulos 6, 7 y 8 respecto a los temas específicos. Con el mismo objetivo, se incluyen en este capítulo un listado con una breve descripción de los programas del DF que de alguna manera están orientados a la infancia y los adolescentes.

4.1. Contexto Territorial¹³⁰

La Ciudad de México, tiene una extensión territorial de 1,458 kilómetros cuadrados, el 0.1% del total del territorio nacional, siendo la entidad más pequeña del país, aunque una de las más densamente pobladas del mundo con 5,871 habitantes por km². En ella habitan 8.7 millones de personas, que representan el 8.4% del total de la población nacional.

La edad mediana es de 29 años, ubicándose como la población más envejecida con 5 años más de edad que la mediana nacional. En el 2008 se tuvo una esperanza de vida en México de 75.1 años y de 76.1 en el Distrito Federal, ocupando el 2° lugar después del estado de Quintana Roo. Sin embargo, la tasa bruta de natalidad ha disminuido paulatinamente, marcándose a partir del año 2000. El grado promedio de escolaridad en la entidad es de 10.2 años, mientras que a nivel nacional es de 8.1.

¹³⁰ Texto realizado con información del Anuario Estadístico del Distrito Federal 2008, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/sisnav/default.aspx?proy=aee&edi=2008&ent=09> así como del Perfil Socioeconómico del Distrito Federal 2009. Centro de Estudios para las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. Junio 2009 <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2009/cefp0372009.pdf>

Para el año 2008, por cada mil habitantes se tuvieron 14.8 nacimientos, representando un total de 130 mil nacimientos. En el mismo año se registraron 5.5 muertes por cada mil habitantes¹³¹, siendo este registro el más alto de los últimos 10. Es previsible que el crecimiento vegetativo y los saldos migratorios mantendrán estable a la población por los próximos 20 años. En cuanto a la población urbana y rural en el Distrito Federal; el 99.7% de la población es urbana y 0.3% es rural, mientras que a nivel nacional la distribución es de 76 y 24% respectivamente.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en el 2006 el DF aportó el 21.5% al producto interno bruto nacional y empleó a 2.85 millones de personas, el 17.5% del total ocupado en el país.

El sector de la economía más sobresaliente es el de “servicios comunales, sociales y personales” que aporta el 39% al PIB estatal, seguido de “comercio, restaurantes y hoteles” con 18.3% y “servicios financieros, seguros, actividades inmobiliarias de alquiler” con 14.5%.

De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el DF tiene un Índice de Desarrollo Humano de 0.9079, ubicándola como la entidad más avanzada en la materia con un alto nivel de desarrollo humano. Si fuera un país, sería la economía número 30 del mundo y la cuarta de América Latina.

4.2. La Situación de la Infancia

En el año de 1990 la CDN fue ratificada en México y con base en el Artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se le otorgó el carácter de Ley Suprema de la Unión, por lo que los 31 estados de la República y el Distrito Federal deben adherirse a este acuerdo internacional. El 31 de enero del año 2000, se promulgó la Ley de los Derechos de las Niñas y los Niños en el Distrito Federal y fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

¹³¹ El envejecimiento de la población del DF puede ser una explicación del alza en la tasa bruta de mortalidad. Para determinar en qué medida ello es así habría que calcular la evolución de la tasa estandarizada de mortalidad con una población cuya estructura de edades queda fija en el tiempo.

El Jefe de Gobierno, como titular de la Administración Pública del Distrito Federal, tiene la obligación de cumplir y ejecutar las leyes y decretos expedidos por la Asamblea Legislativa así como los expedidos por el Congreso de la Unión en todo lo referente al Distrito Federal.¹³²

La Ley de los Derechos de las Niñas y los Niños en el Distrito Federal, obliga al Jefe de Gobierno a crear los mecanismos e instancias para hacer que ésta sea cumplida cabalmente.¹³³ Por esta razón, las políticas sociales para la Infancia en el Distrito Federal, deben de respetar y promover el cumplimiento de los derechos de las niñas y los niños.

De acuerdo con cifras del Consejo de evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, (EVALÚA DF), en 2008 la pobreza en la Ciudad de México alcanzó el 59.4% de la población total, lo que involucra a 5.2 millones de personas¹³⁴. Es de suma importancia notar que, de acuerdo con esta cifra, la mayoría de las personas que viven en el DF viven en condiciones de pobreza. Sin embargo, la incidencia de la pobreza entre los menores (menos de 18 años de edad) es mucho más alta que entre la población total como se aprecia en seguida. Debido a lo anterior, resulta imperativo prestar especial atención a aquellos sectores de la sociedad que por esta razón, son impedidos de disfrutar y ejercer todos sus derechos y se encuentran en situaciones de vulnerabilidad.

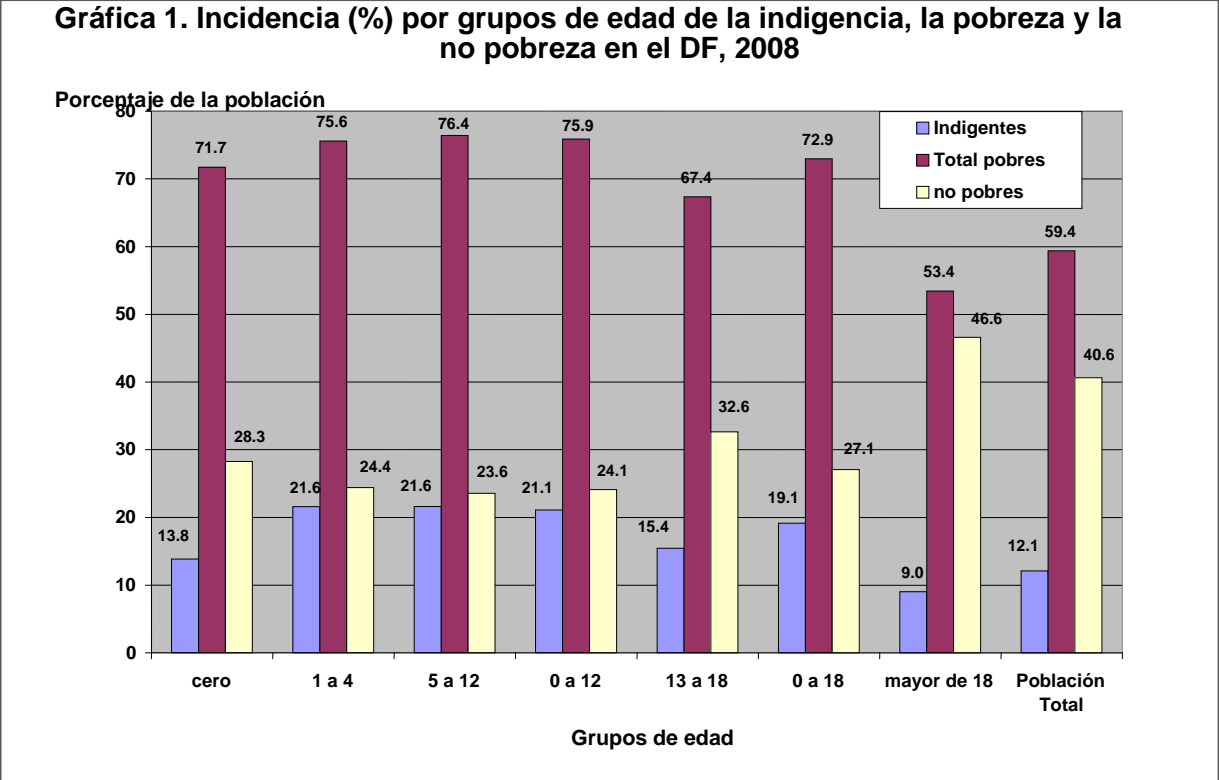
De acuerdo con el método de medición integrada de la pobreza, en el Distrito Federal habitan 1.333 millones de niños y niñas menores de 12 años en condiciones de pobreza, equivalentes al 75.9% de la población total de ese grupo de edad, así como 1.956 millones de menores de 18 años, que representan el 72.9% del total de dicho grupo. Estos datos muestran que cerca de 3 de cada 4 niños y niñas del DF y poco más de dos de cada tres adolescentes viven en condiciones de pobreza. Por otra parte también muestra que ellos son los más afectados, pues se evidencia una sobrerepresentación de pobres en este grupo de edad, si se compara con el 53.4% de la población mayor a 18 años que vive en estas condiciones en el mismo territorio. Si la atención se pone en las proporciones de

¹³² Establecido en el Artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

¹³³ En el Artículo 17 de la *Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal*

¹³⁴ Evalúa DF

indigentes (aquellos que no cumplen siquiera la mitad de las normas) los porcentajes son mucho menores, pero ahora los peores situados son los adolescentes, pues uno de cada tres viven en la indigencia. (Véase Gráfica 1).



Fuente: Evalúa DF, con base en la ENIGH (2008), INEGI

Lo anterior, revela el grado de vulnerabilidad de este grupo de población que, además, carece de capacidad para el ejercicio de sus derechos en forma autónoma, dependiendo forzosamente de las condiciones que determinan el ingreso y las demás condiciones de vida de los padres.

Ahora bien, si se analizan las delegaciones clasificadas como de pobreza alta (Milpa Alta, Xochimilco, Tláhuac e Iztapalapa) que representan en su conjunto la tercera parte de la población del Distrito Federal, el porcentaje de infantes de 0 a 12 años en condiciones de pobreza alcanza el 83%, mientras el mismo porcentaje entre la población de 0 a 18 años es del 80.6%. En otras palabras, las cuatro quintas partes o un poco más (dependiendo del corte de la edad) de la población infantil que habita en las delegaciones más pobres de la Ciudad de México vive en condiciones de pobreza, mientras que para los mayores de 18

años ese porcentaje se ubica en el 65.5%. En cuanto a la indigencia, otra vez es evidente el patrón: mientras en el grupo de edad 0-12 los indigentes son el 28.3%, entre los adolescentes baja al 20.2% y entre los adultos es sólo del 13%. Este último dato es sólo un poco más de la tercera parte del primero.

4.3. Datos Demográficos y Sociales

De acuerdo con la ENIGH 2008, en el Distrito Federal residían 8,799, 224 personas en 2008 (8.25% de la población nacional) de los cuales 2,681,858 eran infantes (hasta 18 años) y 2,331,219 se encontraban entre 3 y 18 años de edad y, por tanto, en edad de asistir del preescolar al bachillerato (con un año de margen). En el Cuadro 1 se muestra la estructura por edades de la población y su condición de asistencia y no asistencia escolar. Si se parte de la idea que la población del DF expresó en la EPASB (Encuesta de Percepciones y Acceso a Satisfactores Básicos) levantada en 2009 por encargo del Evalúa DF, de que el bachillerato es el nivel mínimo de estudios para los jóvenes, y añadimos la disposición legal que consiste en definir que los menores deben asistir a la educación preescolar durante tres años (a las edades de 3, 4 y 5), veremos que el 26.5% de la población del DF (todas las personas entre 3 y 18 años de edad) deberían asistir a la escuela. Meta respecto de la cual asiste el 88%, quedando fuera el 12%. (278 mil menores). También podemos ver que la mayor parte de éstos se encuentran entre los 13 y los 18 años (cuando deberían estar asistiendo a secundaria y preparatoria) y a los tres y cuatro años, cuando deberían asistir al 1° y 2° grados de preescolar. Se apreciará también que la tasa de cobertura más baja es la de los infantes de 3 años (47%). Las coberturas más bajas son, entonces, la de la preparatoria (no mostrada) y la del primer grado de preescolar.

Cuadro 1. Asistencia escolar por Grupos de Edad en el DF, 2008

Grupos de edad	asiste	%	no asiste	%	total	% verticales
0, 1 y 2	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	350,639	3.98
3	55,526	46.99	62,648	53.01	118,174	1.34
4	113,679	85.92	18,633	14.08	132,312	1.50
5 a 12	1,150,394	99.53	5,380	0.47	1,155,774	13.13
13 a 18	733,995	79.35	190,964	20.65	924,959	10.51
3 a 18	2,053,594	88.09	277,625	11.91	2,331,219	26.49
mayor de 18	481,940	7.88	5,635,426	92.12	6,117,366	69.52
Total (3 años y mas)	2,535,534	30.01	5,913,051	69.99	8,448,585	96.02
Total Infancia (0 a 18)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	8,799,224	100.00

Fuente: Evalúa DF, con base en la ENIGH (2008), INEGI

De acuerdo con cifras del INEGI, en 2008 la distribución porcentual de los nacimientos registrados por condición de actividad económica de la madre se distribuye conforme a lo indicado en el Cuadro 2, donde se compara con los mismos datos a nivel nacional. Ahí se puede apreciar que en el Distrito Federal una de cada tres madres requiere apoyo para el cuidado diurno de sus hijos, mientras a nivel nacional es una de cada cinco.

Cuadro 2: Distribución porcentual de los nacimientos registrados por condición de actividad económica de la madre (2008)

Entidad Federativa	Nacimientos Totales	Madres económicamente Activas	Madres no económicamente activas
Nacional	2 636 110	21.4%	78.6%
Distrito Federal	160 377	33.7%	66.3%

Fuente: INEGI, Distribución porcentual de los nacimientos registrados según condición de actividad económica de la madre para cada entidad federativa, 2008.

El GDF ha puesto en marcha la Ley de los Derechos de las Niñas y los Niños en el Distrito Federal y resulta importante destacar que en el artículo 25 de la misma, se establece una figura importante: El Consejo Promotor de los Derechos de las Niñas y los Niños, que se aborda detalladamente en el siguiente capítulo.

La Ley de los Derechos de las Niñas y los Niños en el Distrito Federal, fue una de las pioneras en la República Mexicana y ha sido utilizada como marco de referencia para la creación de otras leyes de infancia estatales.

4.4. Política Social y Programas Sociales para la Infancia en el Distrito Federal

La política social de infancia deseable o ideal sería – tal como la describe la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal (SEDESO) – “la acción pública para construir una ciudad con igualdad, equidad, justicia social, reconocimiento de la diversidad, alta cohesión e integración social, pleno goce de los derechos, creciente elevación de la calidad de vida y acceso universal al conjunto de bienes y servicios públicos urbanos; con el fin de lograr su incorporación plena a la vida económica, social y cultural y construirse como ciudadanos con plenos derechos; es un eje articulador de los objetivos y programas del Gobierno de la Ciudad de México”¹³⁵. Asimismo, la SEDESO afirma que sus acciones están dirigidas a aquellos que han sufrido el abandono y la desprotección crónica. En su estrategia de desarrollo, le da preferencia a la población más excluida y vulnerable de la ciudad, es decir, a los niños y niñas, los y las jóvenes, las mujeres, los adultos mayores, los indígenas, las personas con capacidades diferentes y los indigentes, tomando medidas para que el presupuesto se oriente a la satisfacción de las necesidades básicas de alimentación, salud, educación y vivienda popular.

La estrategia de desarrollo es congruente con la situación de la ciudad, ya que como se dijo anteriormente, el Distrito Federal, se ve afectado por niveles de pobreza que afecta a 5.2 millones de personas.

¹³⁵ <http://www.sds.df.gob.mx/sector/lineas.htm>

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) por delegaciones, es otro importante indicador de la desigualdad que existe en la ciudad. En el año 2005 la Delegación Miguel Hidalgo tuvo un IDH de 0.9509 (primer lugar en el país) mientras que la Delegación Milpa Alta tuvo un IDH de 0.7983, ubicándose en el lugar 627 a nivel nacional¹³⁶. La Delegación Miguel Hidalgo, tuvo un IDH igual al de Estados Unidos y España, mientras que Milpa Alta, tuvo un IDH igual al de República Dominicana. Estos indicadores son una clara prueba de que dentro del Distrito Federal, existe una marcada diferencia en términos de desarrollo humano.

Como se vio antes la pobreza afecta en mucho mayor medida a los infantes que a los adultos, por lo cual es de vital importancia establecer políticas que acaben con estas disparidades y con el rezago social, económico y cultural con el que viven millones de adultos, niños y niñas en el Distrito Federal.

Programas Sociales para la Infancia en el Distrito Federal

El equipo evaluador identificó dentro del universo del total de programas sociales del Gobierno del Distrito Federal 30 Programas Sociales que el gobierno ha puesto en marcha especialmente dirigidos a los menores de esta entidad. Los programas dependen de diferentes instancias (Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal (SEDESO), el Sistema de Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF-DF); la Secretaría de Educación del Distrito Federal, la Secretaría de Cultura del Distrito Federal, la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo del Gobierno del Distrito Federal y el Metrobús).

Es importante hacer notar, que el GDF opera diversos programas sociales destinados a la infancia y juventud. Para fines de este documento, se evaluarán solamente los siguientes 7 programas sociales: El Programa becas escolares para niños y niñas que se encuentran en condiciones de pobreza y vulnerabilidad social, el Centro Asistencial de Desarrollo Infantil (CADI), el Centro de Asistencia Infantil Comunitaria (CAIC), el Programa de Desayunos Escolares (PDE), el Programa de Útiles Escolares Gratuitos, el Programa de Uniformes Escolares Gratuitos y el Programa “Educación Garantizada”.

¹³⁶ Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005, UNDP, 2008

Para poder hacer una evaluación integral de la política de infancia, sería necesario analizar todos y cada uno de los programas, así como las políticas de las que ellos dependen.

A pesar de que el universo de programas sociales de infancia operados por el GDF no serán evaluados en el presente documento, a continuación se presenta un mapeo de cuáles son los actualmente existentes:

1. Asesoría para Solicitud de Pensión Alimenticia

Este servicio consiste en asesorar a la madre, el padre, o al tutor que esté al cuidado de un menor, para que solicite mediante un juicio que el padre o madre entregue una cantidad mensual de dinero para cubrir las necesidades del niño o niña. El servicio que se brinda aquí es clasificado como acceso a la justicia mediante una consulta jurídica y la dependencia responsable es el DIF-DF.

2. Servicios de Adopción

Se ofrece asistencia jurídica y en su caso patrocinio a las personas que deseen adoptar o dar en adopción a un o una menor. Este programa igualmente está enfocado a brindar acceso a la justicia y es operado por el DIF-DF.

3. Servicio de Consejos Locales de Tutela

Asesoría jurídica en materia familiar y establecimiento de medidas de protección en caso de desprotección u abandono para niños, niñas y personas adultas mayores. El programa contribuye a tener acceso a la justicia mediante una consulta jurídica y también es operado por el DIF-DF.

4. Servicio de Nombramiento de Tutor

Acreditar ante un Juez de lo Familiar, mediante la información testimonial que una o un menor de edad carece de persona que ejerza la patria potestad sobre ella o él, para que la o lo represente en sus actos públicos y privados. El derecho que se busca proteger es el de acceso a la justicia mediante una consulta jurídica y la dependencia responsable es el DIF-DF.

5. Programa de Despensas para Población Preescolar, Personas y Familias Vulnerables

Se entrega una despensa de productos básicos para mejorar la alimentación y la nutrición a este grupo de personas. Este programa busca contribuir a cumplir con el derecho a la alimentación y la dependencia responsable es el DIF-DF.

6. Programa de Desayunos Escolares

A través de este programa se proporciona a la niña o niño una ración alimenticia dentro de la escuela, para que pueda tener un mejor desempeño escolar. El DIF-DF opera este programa que se analiza a detalle más adelante en esta evaluación.

7. Programa de Becas Escolares para Niños y Niñas en Situación de Vulnerabilidad y Pobreza.

Consiste en un apoyo económico mensual equivalente a medio salario mínimo vigente en el Distrito Federal, para apoyar la permanencia en el sistema escolarizado, buscando revertir procesos de riesgo en las niñas y niños de 6 a 15 años de edad que viven en alta y muy alta marginación. Este programa impacta al derecho a la educación por medio de un apoyo económico y es operado por el DIF-DF. Igualmente, este programa se analiza a detalle más adelante.

8. Programa "Niñas y Niños Talento"

Brindan a las niñas y niños de escuelas públicas del Distrito Federal con promedio mínimo de 9 una serie de estímulos para el desarrollo y generación de sus talentos, por medio de la impartición de clases, en combinación con una ayuda económica de 3 mil pesos anuales, equivalente a 250 pesos mensuales. Este programa es operado por el DIF-DF y el Fideicomiso Educación Garantizada (Fidegar).

9. Programa de Uniformes Escolares Gratuitos

Apoya la economía de las familias de las alumnas y alumnos inscritos en nivel básico en escuelas públicas del Distrito Federal, a través de la entrega de un uniforme producido por cooperativas de costura o un vale para la adquisición del mismo. La dependencia responsable es la SEDESO y se busca contribuir a generar igualdad en la educación por

medio de un apoyo en especie que es el uniforme escolar. Este programa se analiza a detalle más adelante en la presente evaluación.

10. Programa de Útiles Escolares Gratuitos

Este programa es operado por la SEDESOL y apoya entregando a cada inicio escolar un paquete o un vale para canjear por útiles escolares de acuerdo con las listas oficiales de la Secretaría de Educación Pública. Este programa tiene fundamento en la Ley de Útiles Escolares como se explica en el Capítulo 3 de esta evaluación e igualmente se analiza con más profundidad más adelante.

11. Programa "Educación Garantizada"

El Programa otorga un apoyo económico a niños, niñas y jóvenes cuyo padre, madre o persona tutora responsable del sostenimiento económico del menor fallezca, o bien, caiga en un estado de invalidez total y permanente. La entidad responsable del programa es el DIF-DF conjuntamente con el Fideicomiso Educación Garantizada (Fidegar). Este programa busca apoyar la permanencia escolar evitando la deserción por esta causa.

12. Programa de Seguro Médico a Estudiantes de Educación Básica

Los y las estudiantes cuentan con un seguro otorgado por la Secretaría de Educación del Distrito Federal que les brinda protección en caso de accidentes personales en el traslado hogar-escuela y viceversa, en actividades extraescolares como salidas y/o visitas.

13. Programa "1,2,3, por Mí y por Mi Escuela, Sé tu Escuela"

La Secretaría de Educación del Distrito Federal crea este programa con el objetivo de mejorar las condiciones del entorno escolar y crear una cultura de seguridad, responsabilidad y respeto entre quienes asisten a ellas mediante conferencias para los estudiantes así como para los maestros y padres de familia. Su objetivo principal es reducir las actividades criminales en las inmediaciones de los centros escolares.

14. Programa de Coros y Orquestas de la Ciudad de México

La Secretaría de Cultura del Distrito Federal ofrece la integración de niñas, niños y jóvenes a once orquestas y diez coros juveniles que se encuentran en diferentes demarcaciones de

la Ciudad, para que aprendan a tocar por medio de cursos distintos instrumentos musicales de la orquesta.

15. Festival Rehilete

La Secretaría de Cultura del Distrito Federal es la entidad responsable de este programa en donde se presentan diferentes eventos, actividades y espectáculos de artes escénicas para niños y niñas de la Ciudad.

16. Centros de Asistencia Infantil Comunitarios (CAICs)

Los Centros de Asistencia Infantil Comunitarios son espacios prestados por la comunidad, donde se brindan servicios de asistencia social a niñas y niños de 3 meses a 5 años 11 meses de edad y a familias que habitan en zonas de media, alta y muy alta marginalidad. Este programa es responsabilidad del DIF-DF y es analizado más adelante.

17. Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil (CADIs)

Los Centros de Atención al Desarrollo Infantil ofrecen un espacio educativo y recreativo, otorgando servicios de alimentación (desayuno, comida y colación), atención médica, odontológica y psicológica. Este programa es responsabilidad del DIF-DF y se analiza adelante con más detalle.

18. Programa de Atención al Maltrato Infantil

Se ofrece una intervención profesional para detectar maltrato, descuido y/o abuso sexual en niños y niñas; asimismo brinda orientación familiar, apoyos diversos y asistencia social. La dependencia responsable es el DIF-DF.

19. Programa de Promoción de la Prevención al Maltrato Infantil

El DIF-DF ofrece a través de este programa ofrece por medio de consultas formación sobre cultura de respeto y protección a la infancia, mediante la prevención, detección y atención del maltrato y el abuso sexual a niñas y niños, a través de acciones encaminadas a apoyar una Cultura del Buen Trato.

20. Centros de día 1 y 2

Este servicio responsabilidad del DIF-DF ofrece apoyo pedagógico especializado para niños y niñas con problemas de aprendizaje; regaderas y comedor; apoyo de tareas, regularización de materias, orientación para la salud, alimentación balanceada y el conocimiento de sus derechos. Asimismo se ofrecen talleres y consultas para padres y madres.

21. Servicio de Medicina Preventiva

El DIF-DF por medio de este programa ofrece servicios y tratamientos de salud a niñas y niños inscritos en los CADIs del DIF-DF como: consulta pediátrica, dotación de tratamientos desparasitantes, distribución de sobres de vida suero oral y elaboración de exámenes de salud.

22. Servicio de Odontología Preventiva

Este servicio ofrece limpiezas dentales, odontótesis, aplicación tópica de flúor, obturaciones (con amalgama, resina y semipermanentes), sellado de fosetas y fisuras, exodoncias. La dependencia responsable de este programa es el DIF-DF.

23. Programa de Vacunación Universal

El DIF-DF es el organismo encargado de este programa donde se aplican las vacunas del paquete básico a menores de 5 años: tuberculosis, BCG; antipoliomielítica, SABIN; pentavalente, contra difteria, tosferina, tétanos, haemophilus influenza, hepatitis B y SRP o triple viral contra sarampión, rubéola y parotiditis. Asimismo se brinda la aplicación de los refuerzos correspondientes y la aplicación de la vacuna Td Toxoide diftérico a mujeres embarazadas y personas en riesgo.

24. Programa de Niñas, Niños y Jóvenes en Situación de calle y/o Riesgo

La SEDESO es la encargada de proporcionarles atención integral, orientación y apoyo a los infantes en estas situaciones, con el objetivo de crear mejores condiciones de vida y propiciar la reintegración familiar. Además se les proporciona los servicios de: alimentación, albergue, apoyo psicológico y ropa.

25. Programa de Asistencia Social a Menores de 12 años que Presentan Conductas Ilícitas

El DIF-DF brinda asistencia social por medio de consultas a niños y niñas menores de 12 años que han cometido una conducta ilícita.

26. Albergue para Niños y Jóvenes Trabajadores de la Central de Abasto (CEDA)

Este espacio atiende a inmigrantes de cualquier Estado de la República, que trabajan en la Central de Abastos y tienen entre 6 y 17 años de edad. La dependencia responsable de este programa es el DIF-DF.

27. Programa Hijos e Hijas de la Ciudad

Este programa es operado por el DIF-DF y busca garantizar los derechos y el pleno desarrollo en la sociedad de los menores de 18 años que viven en la calle, a través de la invitación a dejar la calle e integrarse a una residencia.

28. Programa de Atención a Menores Trabajadores

Por medio de este programa la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo del Distrito Federal otorga un permiso de trabajo a niños y niñas interesadas e interesados, para el que se realiza una valoración médica de aptitud para el trabajo de primera vez y después cada seis meses debiendo acreditar que los menores estén estudiando.

29. Programa de Atención a la Violencia Familiar

La SEDESO brinda asesoría y atención especializada, integral, gratuita y confidencial en las áreas social, jurídica, psicológica y de psicología infantil a hijas e hijos de mujeres víctimas de violencia.

30. Programa de Exención de Pago Metrobús

La dependencia responsable de este programa es el Metrobús del Distrito Federal en donde se exenta de pago a adultos mayores, jóvenes, personas con discapacidad y menores de 5 años.

Exención del pago de menores de 5 años en el Sistema de Transporte Colectivo Metro y en el Sistema de Transportes Eléctricos del Distrito Federal. Las dependencias responsables son las empresas paraestatales que prestan estos servicios.

El conjunto de estos programas está dedicado a la infancia para brindarles diferentes tipos de apoyo, ya sea por medio de consultas (médicas, odontológicas, psicológicas y legales), alimentos, dinero, especie, seguros, conferencias, cursos, eventos, talleres y transporte. Muchos de estos temas no son objeto de profundización en el presente trabajo ya que ésta es una evaluación inicial de la cual se debería de desprender la necesidad de evaluaciones complementarias dada la amplitud de la temática.

Programas Sociales para la Juventud en el Distrito Federal

Además existen también programas sociales especialmente dirigidos a la juventud del Distrito Federal dentro de los cuales el equipo evaluador identificó los siguientes:

1. Programa de Atención a Jóvenes en Situación de Riesgo

El Instituto de la Juventud ofrece a las y los jóvenes consultas sobre alternativas de educación, capacitación para el trabajo, cultura, deporte, recreación, servicios institucionales y prácticas comunitarias. Además, la Red de Transporte Público/Metro les proporciona de manera cuatrimestral a cada joven una tarjeta denominada “Soy joven” para acceder al transporte público de manera gratuita durante el tiempo que dura su estancia en el programa.

2. Fábrica de Artes y Oficios

Son espacios públicos gratuitos donde la Secretaría de Cultura del Distrito Federal brinda tres tipos de servicios: educativos (talleres libres en artes y oficios), comunitarios (atención de entidades de la Sociedad Civil a las comunidades marginales donde se encuentran ubicados) y culturales (conciertos, exposiciones, libro clubes, entre otros).

3. Programa Cine Clubes

La Secretaría de Cultura del Distrito Federal creó este programa buscando que el público joven de la ciudad tenga un acercamiento a la producción cinematográfica nacional realizada en los últimos 40 años.

4. Programa de Desarrollo Cultural para Adolescentes en Conflictos con la Ley

Se trata de desarrollar procesos creativos a través de la cultura para apoyar su reinserción a la sociedad. La Secretaría de Cultura del Distrito Federal es la entidad responsable de este programa.

5. Programa "Prepa Sí"

Mediante este programa, el Fideicomiso Educación Garantizada proporciona un apoyo económico a los jóvenes diferenciado de acuerdo al desempeño escolar, para asegurar que se cursen y concluyan el bachillerato, y no tengan que abandonarlo por falta de recursos económicos. El apoyo económico mensual que reciben es de acuerdo al promedio de calificación que presenten al momento de inscripción y que obtienen en los semestres sucesivos. Este programa es revisado más adelante en la presente evaluación.

6. Programa Bachillerato a Distancia para Jóvenes y Adultos

Este programa de la Secretaría de Educación del Distrito Federal está dirigido a jóvenes y personas adultas de esta ciudad para cursar el bachillerato, con una modalidad descrita como innovadora y a distancia (vía internet), con profesores certificados y materiales desarrollados por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

7. Programa de Asistentes Educativos para Estudiantes de Secundaria

La Secretaría de Educación del Distrito Federal brinda atención psicológica, pedagógica, deportiva, cultural y artística especializada a través de un grupo interdisciplinario de asistentes educativos que atiendan, orienten, canalicen y den seguimiento a las y los estudiantes.

8. Sistema de Bachillerato del Gobierno del DF

El Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal de la Secretaría de Educación del Distrito Federal ofrece educación a nivel bachillerato en 16 planteles construidos

durante la administración 2001-2006. La convocatoria se publica cada año en la página web: www.iems.df.gob.mx y en los periódicos La Jornada y El Gráfico, entre los días 20 y 30 de junio de cada año.

9. Programa de Promotores Educativos

La Secretaría de Educación del Distrito Federal brinda atención especializada a través de un grupo interdisciplinario de asistentes educativos que atienden, orientan, canalizan y dan seguimiento a las y los estudiantes.

10. Programa Desarrollo de Comunidades Educandos (Coeduca) Apoyos Económicos a Estudiantes de Secundaria

Mediante este programa la Secretaría de Educación del Distrito Federal proporciona un apoyo económico mensual para que los estudiantes de secundaria permanezcan en la escuela si es que por razones económicas están en riesgo de dejarla. Asimismo los estudiantes cuentan con méritos académicos, deportivos, artísticos o culturales.

11. Programa de Atención a Adolescentes de 12 a 15 años

Este programa es responsabilidad del DIF-DF y ofrece a los jóvenes de 12 a 15 años de edad participar en un curso conformado por los siguientes módulos: Desarrollo personal; Cultura democrática; Salud; Sexualidad; Recreación, Arte, Cultura y deporte; Visitas de interés socio-cultural a museos, exposiciones, obras de teatro y conciertos.

12. Programa de Prevención de Adicciones y Uso de Armas en Escuelas Secundarias

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) da atención de manera grupal o individual a los jóvenes, según se considere lo mejor, si tienen inquietud sobre el consumo de drogas o en caso de que ya las consuman y quieran dejarlas.

13. Programa "Jóvenes en Impulso"

Este programa del Instituto de la Juventud ofrece una serie de actividades educativas, culturales, deportivas, de capacitación y recreación, así como una opción para contribuir a la mejora de la comunidad a partir de brigadas y prácticas comunitarias por las que los jóvenes obtienen una beca de 800 pesos mensuales. Además la Red de Transporte

Público/Metro proporciona de manera cuatrimestral a cada joven una tarjeta denominada “Soy joven” para acceder al transporte público de manera gratuita durante el tiempo que dura su estancia en el programa.

14. Programa "Creación Joven"

Por medio de este programa la SEDESO financia proyectos e iniciativas de colectivos, organizaciones juveniles, grupos juveniles informales, para que las y los jóvenes del Distrito Federal propongan y participen directamente en sus propios procesos sociales a partir de un fondo de recursos económicos. Cada proyecto puede ser financiado con un monto máximo de 50,000 pesos.

15. Programa de Empleo Juvenil de Verano

El Instituto de la Juventud fomenta a través de este programa la participación de jóvenes en trabajos en beneficio de la Ciudad de México en las vacaciones de verano los cuales reciben una beca de 800 pesos mensuales. Además la Red de Transporte Público/Metro les proporciona la tarjeta “Soy Joven” para acceder al transporte público de manera gratuita durante el tiempo que dura la actividad durante el verano.

16. Programa "Talento Joven para Nuestra Ciudad"

La SEDESO es la dependencia encargada de este programa el cual incorpora a los participantes como jóvenes profesionistas a la Administración Pública Local, a través de un concurso en el que los mismos deben de presentar un proyecto para el beneficio de la Ciudad de México.

17. Programa de Atención Integral a Jóvenes Desempleados “La Comuna”

La Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo del Distrito Federal brinda a través de este programa atención especializada a jóvenes de entre 15 y 29 años de edad, mediante el modelo de Formación para el Trabajo, con el que se busca su inserción laboral y social.

18. Programa Eventos

La Secretaría de Educación del Distrito Federal es la dependencia encargada de este programa en donde se realizan eventos deportivos, artísticos y culturales para impulsar la

participación de estudiantes en su desarrollo físico, intelectual y emocional. Otro de los objetivos del programa es integrarlos a su comunidad de manera que se haga visible su presencia y participación en la misma.

19. Programa Escuela Segura Libre de Drogas y Violencia

La Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal es la instancia responsable de este programa que consiste en garantizar la seguridad de las alumnas, alumnos, padres y madres de familia en el entorno escolar a través de actividades lúdicas, de actividades de revisión de las pertenencias de los estudiantes, como Mochila Segura y de la instrumentación del Código Protoescolar.

20. Programa de Alto Rendimiento Deportivo, Subprograma de apoyo Económico a Deportistas del DF

El Instituto del Deporte a través de este programa brinda apoyo económico para la preparación y desarrollo competitivo del deportista que participa en eventos locales, nacionales o internacionales en diversas categorías y modalidades.

4.5. Áreas de Política Social Cubiertas y Omisiones de dicha Política en la Temática de la Infancia en el Distrito Federal

Como se dijo anteriormente, no todos los programas sociales dedicados a la infancia y juventud aquí mencionados son objeto de análisis profundo para la presente evaluación debido a la amplitud de la temática. Sin embargo, con el propósito de identificar qué áreas esenciales de la política de infancia deseable están cubiertas en el DF y cuáles no, a continuación se clasifican todos los programas antes enunciados por área temática de acuerdo a una lista de temas que EVALÚA DF propuso en los Términos de Referencia para la presente evaluación. Se trata sólo de una clasificación y no de una valoración de la suficiencia, pertinencia y contenido de cada una de estas acciones. La clasificación se basa sólo sobre su vinculación o acercamiento a alguno de los componentes que debiera tener

una política integral en materia de infancia: Se incluyen también algunos programas no incluidos en los dos listados anteriores cuando inciden en el área temática.

- Educación sexual libertaria , escolar y extraescolar, de manera gradual a niños y niñas a partir de los 10-11 años. (Programa de Atención a Adolescentes de 12 a 15 años).
- Acceso al control natal e interrupción voluntaria legal del embarazo para las mujeres en edad reproductiva, sobre todo para las que son activas heterosexualmente, sin discriminación por estado civil. El objetivo es reducir al mínimo los embarazos y nacimientos no deseados, origen de patologías emocionales/sociales muy graves (Programa de Consultas y Medicamentos Gratuitos y Protocolo de Atención para la Interrupción Legal del Embarazo, que no están en la lista de programas enunciados).
- Política de vigilancia y apoyo nutricional hacia las madres potenciales (toda mujer en edad reproductiva y, sobre todo las que son activas heterosexualmente) con el propósito de que estén bien nutridas: el objetivo de éste y el siguiente punto es disminuir al mínimo los nacimientos con bajo peso. (Programa de Consultas y Medicamentos Gratuitos).
- Cuidado de la salud y la nutrición de las mujeres embarazadas y lactantes, y atención adecuada durante el parto y posparto a la madre y al bebé. (Programa de Consultas y Medicamentos Gratuitos).
- Pruebas y exámenes del bebé recién nacido para identificar posibles problemas congénitos o generados durante el parto. Tratamiento de los problemas identificados. (Programa de Consultas y Medicamentos Gratuitos).
- Políticas de estimulación temprana (o su ausencia). (Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil CADIs, Centros de Asistencia Infantil Comunitarios CAICs, Servicio de Centros de Atención Infantil Comunitaria).

- Revisión médica mensual durante el primer año de vida del niño sano y aplicación de paquete completo de vacunas, así como asesoría sobre el cuidado y crianza del bebé. (Programa de Consultas y Medicamentos Gratuitos) (Programa de Vacunación Universal).
- Revisión anual del niño sano (control nutricional y de desarrollo adecuado) hasta concluida la maduración sexual. (Programa de Consultas y Medicamentos Gratuitos)
- Atención de los siguientes elementos para el sano desarrollo durante dicho periodo: ortopedia, ortodoncia, detección temprana y corrección de deficiencias visuales, auditivas y del lenguaje. El objeto de éste y los dos puntos anteriores es la vigilancia periódica cuyo objetivo es promover el desarrollo sano y armónico de la niña y el niño. (Servicio de Medicina Preventiva, Servicio de Odontología Preventiva)
- Apoyo económico a las familias con niñas y niños para garantizar el cumplimiento de sus derechos y promover su pleno desarrollo. (Asesoría para Solicitud de Pensión Alimenticia, Programa de Becas Escolares para Niñas y Niños en Situación de Vulnerabilidad Económica, Programa Educación Garantizada, Programa Prepa Sí, , Programa de despensas para población preescolar, personas y familias vulnerables, Programa Niñas y Niños Talento, Programa de Seguro Médico a Estudiantes de Educación Básica, Centros de Día 1 y 2, Programa de Exención de Pago Metrobús, Exención de pago en SCT y STE, , Sistema de Bachillerato del Gobierno del Distrito Federal, Programa Desarrollo de Comunidades Educandos (Coeduca) Apoyos Económicos a Estudiantes de Secundaria).
- Prevención, detección y terapéutica del abandono diurno de menores, asociado generalmente a la actividad económica de los adultos que potencialmente podrían cuidarlos, y a la ausencia/insuficiencia de guarderías o centros de desarrollo infantil de carácter gratuito y sin barreras de acceso. Las consecuencias de dicho abandono suelen ser graves: muertes, daños por accidentes y retraso grave del

desarrollo infantil. (CADIs, CAICs y otras estancias infantiles operadas por las delegaciones)

- Prevención y lucha contra la explotación económica de los infantes vía el trabajo o la mendicidad; abuso y/o explotación sexual de los menores; maltrato físico o verbal; niños y niñas de la calle. (Programa de Atención al Maltrato Infantil, Programa de Promoción de la Prevención al Maltrato Infantil, Programa de Atención a la Violencia Familiar, Programa de Niñas, Niños y Jóvenes en Situación de Calle y/o Riesgo, Programa Hijos e Hijas de la Ciudad).
- Protección institucional de niños y niñas que carecen de adultos que se puedan ocupar de ellos, en orfanatos e instituciones similares. (Albergue para Niños y Jóvenes Trabajadores de la Central de Abasto – CEDA).
- Normas y prácticas de adopción de menores. (Servicios de Adopción, Servicio de Consejos Locales de Tutela, Servicio de Nombramiento de Tutor).
- Prevención y lucha contra el síndrome pasividad infantil-teleadicción-obesidad-diabetes, así como lo que se requeriría, políticas necesarias, para la construcción de ciudadanos autónomos, críticos y participativos.
- Políticas educativas y complementarias para disminuir la desigualdad de resultados en la educación básica (preescolar a bachillerato), lo que incluye desayunos, útiles, uniformes y libros escolares gratuitos (sobre lo cual hay una activa política que proporciona estos elementos de manera gratuita a todos los estudiantes de escuelas públicas primarias y secundarias y, en algunos casos, preescolar, excepto desayunos escolares que se focalizó territorialmente durante el gobierno pasado y en el cual se cobra una pequeña cuota de recuperación), que debería incluir mucho más: infraestructura escolar adecuada, incluyendo condiciones de higiene de las instalaciones, preparación de profesores, biblioteca y cómputo escolares, y quizás un paquete de apoyo a la vivienda para que ésta proporcione las condiciones de espacio, equipamiento, iluminación y privacidad para que la y el menor tengan las

condiciones para estudiar y hacer tareas en casa. (Programa de Desayunos Escolares, Programa de Útiles Escolares Gratuitos, Programa de Uniformes Escolares Gratuitos).

- Políticas de acceso a la cultura, el deporte, la recreación para niños, niñas y adolescentes. Incluye el acceso a educación artística para menores y la provisión de espacios públicos gratuitos: parques, centros deportivos y espectáculos. (Programa de Coro y Orquestas de la Ciudad de México, Festival Rehilete, Fábrica de Arte y Oficios, Programa Cine Clubes).
- Políticas de protección de derechos laborales para mayores de 14 años que trabajen, aunadas a políticas de incentivos para prevenir el trabajo infantil. (Programa de Atención a Menores Trabajadores).
- Políticas de tolerancia/represión a manifestaciones de la adolescencia como besos y caricias entre parejas; presencia de grupos en la calle y consumo en ella de tabaco, alcohol y drogas; manifestaciones musicales y de artes plásticas; funcionamiento de discotecas y antros. (Programa 1,2,3 por mí, y por mi escuela, Programa de Prevención de Adicciones y Uso de Armas en Escuelas Secundarias).
- Análisis de las orientaciones de la legislación penal y correccional y de la práctica de la policía, ministerios públicos, jueces y correccionales hacia las conductas de niños/niñas y adolescentes. (Programa de Asistencia Social a Menores de 12 años que Presentan Conductas Ilícitas).

Una vez hecha esta integración – de los programas existentes para la infancia y juventud en el Distrito Federal – a las temáticas que consideramos parte integral de lo que sería una política de infancia deseable, podemos identificar el enfoque de política social para la infancia implícito en el DF e igualmente se pueden identificar las omisiones de dicho enfoque. Se puede observar que los programas que hoy prestan especial atención a los niños y niñas del DF se encuentran concentrados en muy pocas áreas y quedan fuera

temas y situaciones que resultan imprescindibles para el cuidado y adecuado desarrollo de los niños y niñas de la Ciudad de México.

La mayor parte de los programas existentes están dirigidos a la entrega de apoyos económicos para la educación para familias con menores en el Distrito Federal. Sin embargo estos apoyos son fragmentados e insuficientes como se explica más adelante en este documento. Las áreas de omisión son muy claras y es evidente que falta mucho por hacer; las principales son las siguientes: apoyos económicos a las familias con hijos hasta secundaria, el cuidado diario, y la prevención y lucha contra el síndrome de pasividad infantil, teledicción, obesidad, y diabetes.

En el cuadro 3 se muestran los programas sociales de infancia del Distrito Federal especificando en cada caso la dependencia responsable de ejecutarlos, el derecho al que se accede así cómo el tipo de apoyo que las familias o los niños y niñas reciben.

Cuadro 3: Programas Sociales de Infancia en el Distrito Federal

Programa	Dependencia Ejecutora	Derecho al que se accede	Apoyo
Asesoría para Solicitud de Pensión Alimenticia	DIF-DF	Acceso a la justicia	Consulta
Servicios de Adopción	DIF-DF	Acceso a la justicia	Consulta
Servicio de Consejos Locales de Tutela.	DIF-DF	Acceso a la justicia	Consulta
Servicio de Nombramiento de Tutor	DIF-DF	Acceso a la justicia	Consulta
Programa de Despensas para Población Preescolar, Personas y Familias vulnerables.	DIF-DF	Alimentación	Alimento
Servicio de Desayunos Escolares.	DIF-DF	Alimentación	Alimento
Programa de Becas Escolares.	DIF-DF	Educación	Dinero
Programa "Niñas y niños Talento".	FIDEGAR	Educación	Consulta / Dinero
Programa de Uniformes Escolares.	SEDESO	Educación	Especie
Programa de Útiles Escolares	SEDESO	Educación	Especie
Programa "Educación Garantizada"	DIF-DF Y FIDEGAR	Educación	Dinero
Programa Potencialidades	DIF-DF	Educación	Dinero
Programa de Seguro Médico a Estudiantes de Educación Básica.	EDUCACIÓN	Educación	Seguro
Programa "1,2,3, por Mí, por Mi Escuela sé Tu Escuela"	EDUCACIÓN	Educación	Conferencia
Programa de Coros y Orquestas de la Ciudad de México	CULTURA	Esparcimiento	Curso
Festival Rehilete	CULTURA	Esparcimiento	Evento

Centro de Atención al Desarrollo Infantil	DIF-DF	Salud	Alimento / Consulta
Programa de atención al Maltrato Infantil	DIF-DF	Salud	Consulta
Programa de Promoción de la Prevención al Maltrato Infantil	DIF-DF	Salud	Consulta
Centros de Día 1 y 2	DIF-DF	Salud	Alimento /Consulta
Servicio de Medicina Preventiva.	DIF-DF	Salud	Consulta
Servicio de Odontología Preventiva.	DIF-DF	Salud	Consulta
Programa de Vacunación Universal.	DIF-DF	Salud	Consulta / Medicinas
Programa de Niñas, Niños y Jóvenes en Situación de Calle y/o Riesgo	Instituto de la Juventud	Salud	Dinero / Cursos
Programa de Asistencia Social a Menores de 12 años que Presentan Conductas Ilícitas	DIF-DF	Salud	Consulta
Albergue para Niños y Jóvenes Trabajadores de la Central de Abasto (CEDA)	DIF-DF	Salud	Alimento / Consulta
Servicio de Centros de Atención Infantil Comunitaria	DIF-DF	Salud	Alimento / Consulta
Programa Hijos e Hijas de la Ciudad	DIF-DF	Salud	Alimento / Consulta
Programa de Atención a Menores Trabajadores	STyFE	Trabajo	Consulta
Programa de Atención a la Violencia Familiar	SEDESO	Salud	Consulta
Programa de Exención de pago Metrobus	Metrobus	Ciudad	Transporte
Programa Prepa Sí	Fideicomiso Público, denominado "Educación Garantizada".	Educación	Dinero

En el cuadro anterior se muestran los programas sociales destinados a la infancia ejecutados por el gobierno del DF en el ejercicio 2009. Utilizándolo como base, se tomaron los programas sociales de mayor relevancia. En el gráfico a continuación, se puede observar el peso relativo de cada uno de los programas seleccionados.

Con base en información obtenida en la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, se extrajeron los presupuestos de egresos de todos los programas, dependencias e instituciones que se explican a continuación. Todos estos datos son de 2009.

**Cuadro 4: Presupuestos de los Principales Programas Sociales de Infancia.
DF (2009)**

Nombre del programa	Presupuesto Total en Pesos
Programa Bachillerato Universal Prepa Sí ¹³⁷	1,380,000,000.00
Servicio de Desayunos Escolares.	440,000,000.00
Programa de Uniformes Escolares.	395,000,000.00
Programa de Becas Escolares para Niñas y Niños en Condición de Vulnerabilidad Social	224,645,896.00
Programa "Niñas y niños Talento".	160,000,000.00
Programa de Útiles Escolares	132,000,000.00
Programa "Educación Garantizada"	100,000,000.00
Programa Asistencia Alimentaria "Entrega de Despensas a Población en Condiciones de Marginación y Vulnerabilidad".	39,231,620.00
Programa Hijos e Hijas de la Ciudad	25,000,000.00
Programa Potencialidades	9,859,000.00
Programa Seguro Contra la Delincuencia	10,000,000.00
Festival Rehilete	5,000,000.00
Programa de Atención Social Emergente y Protección Social a la Comunidad	1,555,852.00
Servicios Orientación Alimentaria.	550,000
Suma principales programas	2,922,842,368.00

Fuente: Elaboración Propia con base en las reglas de operación 2009 y el Informe de Gobierno 2009 del GDF.

Podemos notar que los programas sociales incluidos en el Cuadro 4 representan una mínima parte del presupuesto de egresos del Distrito Federal 2009, ya que la suma de su

¹³⁷ Es importante destacar que el Programa *Prepa Sí* beneficia también a 15,000 estudiantes del programa egresados de bachillerato que se encuentren cursando nivel licenciatura en alguna institución de educación superior pública en el Distrito Federal.

presupuesto representó el 2.4% del total de egresos del GDF, que en su totalidad fue en dicho año de \$122,626,890,000.00 (Ciento veintidós mil seiscientos veintiséis millones ochocientos noventa mil pesos)¹³⁸.

Podemos observar que el Programa Prepa Sí, es el Programa que tiene un mayor presupuesto y alcanza el 1.13% del presupuesto total de la entidad. El Programa Desayunos Escolares, es el segundo en este rubro, y tiene el 0.35% del mismo presupuesto. Por su parte, los programas Asistencia Alimentaria Entrega de despensas a población en condiciones de marginación y vulnerabilidad, el Programa Hijos e Hijas de la Ciudad, el Programa Potencialidades, el Programa Seguro Contra la Delincuencia, El Festival Rehilete, el Programa de atención social emergente y protección social a la comunidad y el Programa Servicios Orientación Alimentaria son los que menos partida presupuestaria reciben; todos ellos en conjunto, apenas alcanzan el 0.08% del Presupuesto total de egresos 2009.

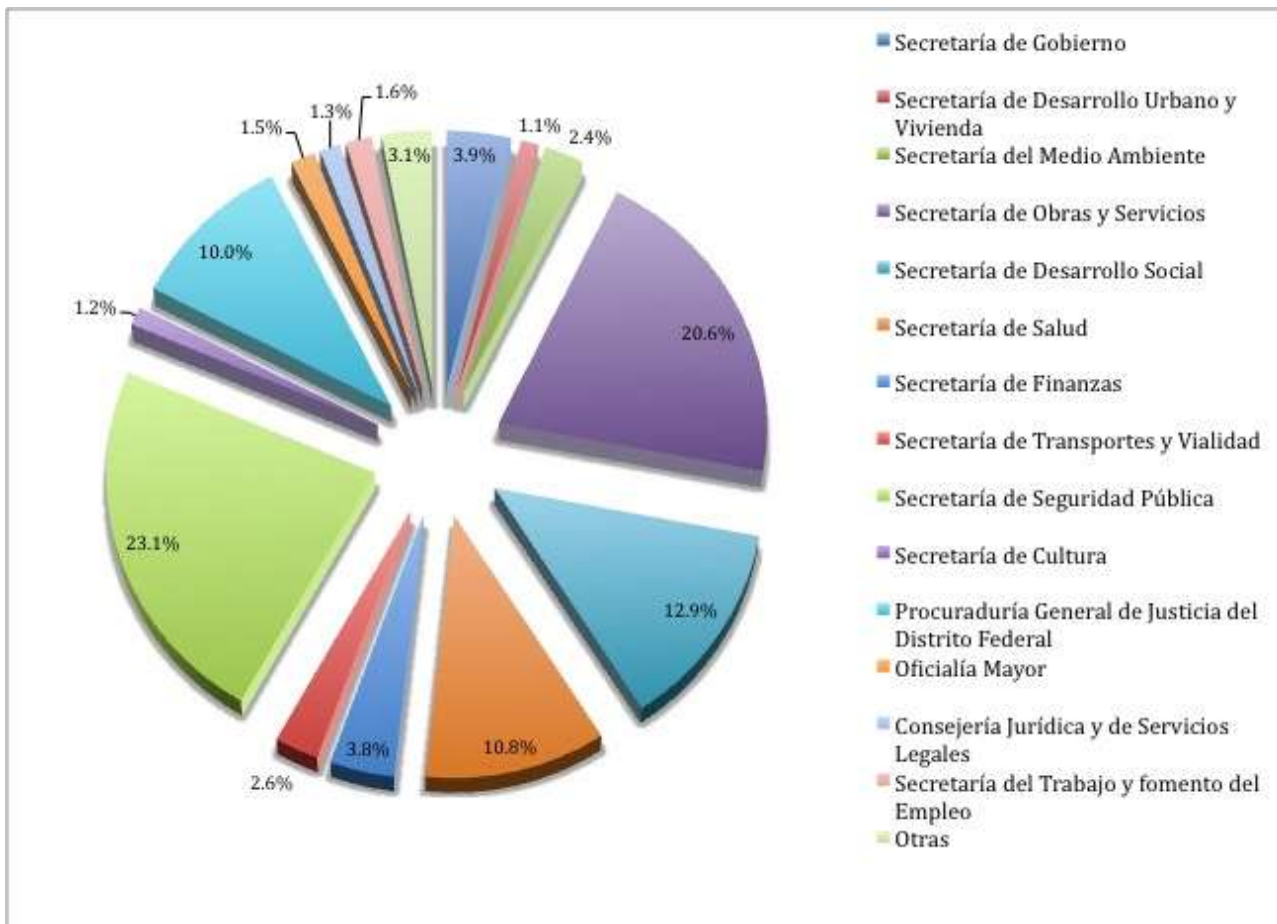
Es importante señalar que el programa Desayunos Escolares – el segundo más importante en términos de presupuesto – cubre el derecho a la alimentación y está a su vez complementado por otros programas que amparan este mismo derecho, como el Programa de Asistencia Alimentaria “Entrega de Despensas a población en condiciones de marginación y vulnerabilidad” y el Programa de Comedores Populares.

Con el objetivo de situar el peso relativo de los programas analizados en este estudio, a continuación se presenta en primer lugar la distribución del presupuesto según Secretaría y luego los organismos orientados a la problemática infantil. Finalmente se analiza con relación al DIF- DF y la Secretaría de Desarrollo Social el peso de los programas de infancia incluidos en los Capítulos 7 y 8 de este trabajo.

¹³⁸ Cifra obtenida en el portal de la Secretaría de Finanzas del GDF, 2009.

4.6 Distribución del Presupuesto del DF por Áreas Temáticas de la Política Infantil

Gráfica 2: Presupuesto de Egresos 2009, Desglosado por Secretarías



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, 2009. En la categoría "otras" se encuentran la Jefatura de Gobierno, la Contraloría General, la Secretaría de Protección Civil, la Secretaría de Educación, la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades y la Secretaría de Turismo.

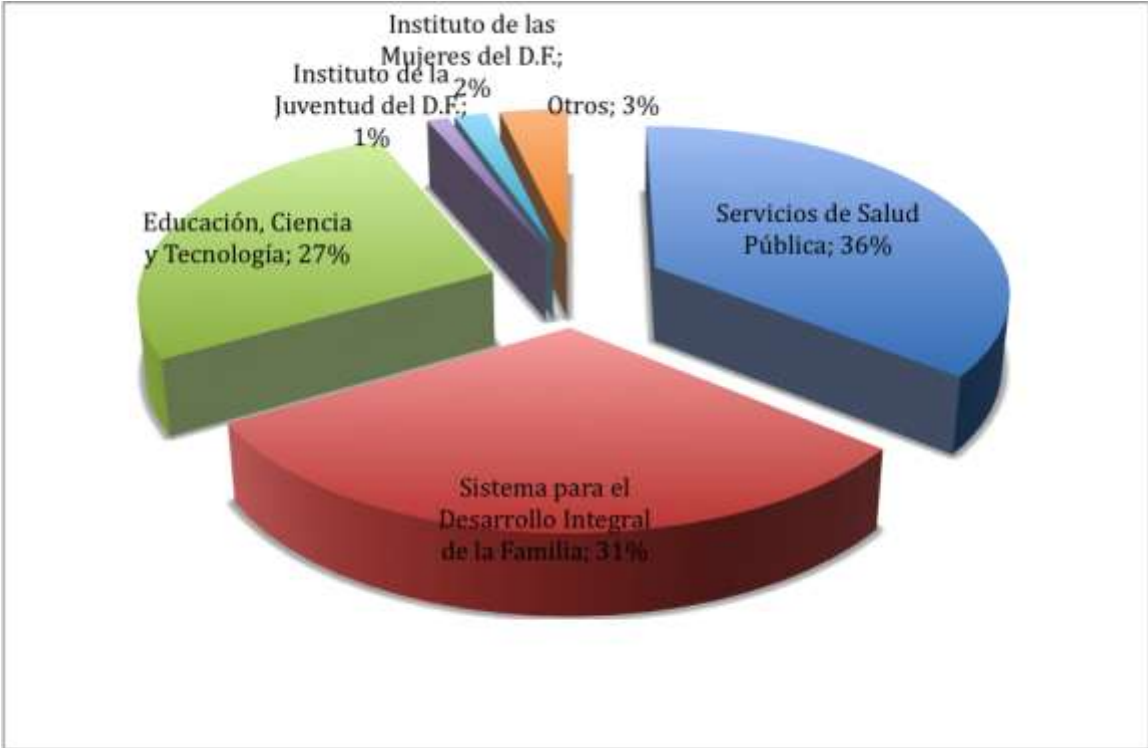
La gráfica anterior muestra como se encuentra dividido el presupuesto de egresos del Distrito Federal entre las Secretarías locales. Estas dependencias, reciben el 37.22% del presupuesto total de egresos del Distrito Federal.

Podemos observar en el gráfico anterior, que la Secretaría de Seguridad Pública es la que recibe el porcentaje mayor de la partida presupuestal, seguida de la Secretaría de Obras y Servicios.

La Secretaría de Educación es una de las dependencias que menores ingresos percibe, ya que la suma asciende a 0.69% del presupuesto destinado a estas secretarías. Esto está relacionado con el hecho de que el Gobierno Federal no ha descentralizado la educación en el Distrito Federal constituyendo este el único caso de una entidad federativa en el que el presupuesto y las actividades no están descentralizadas. También al hecho de que el principal programa en materia educativa Prepa Sí se ejecuta a través de un fideicomiso público, el FIDEGAR, y no directamente por la Secretaría de Educación.

La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, la Contraloría General, la Secretaría de Protección Civil, la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades y la Secretaría de Turismo son las dependencias que menor presupuesto reciben dentro de estas secciones.

Gráfica 3: Presupuesto de Egresos 2009, Organismos de Educación, Salud y Asistencia



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, 2009.

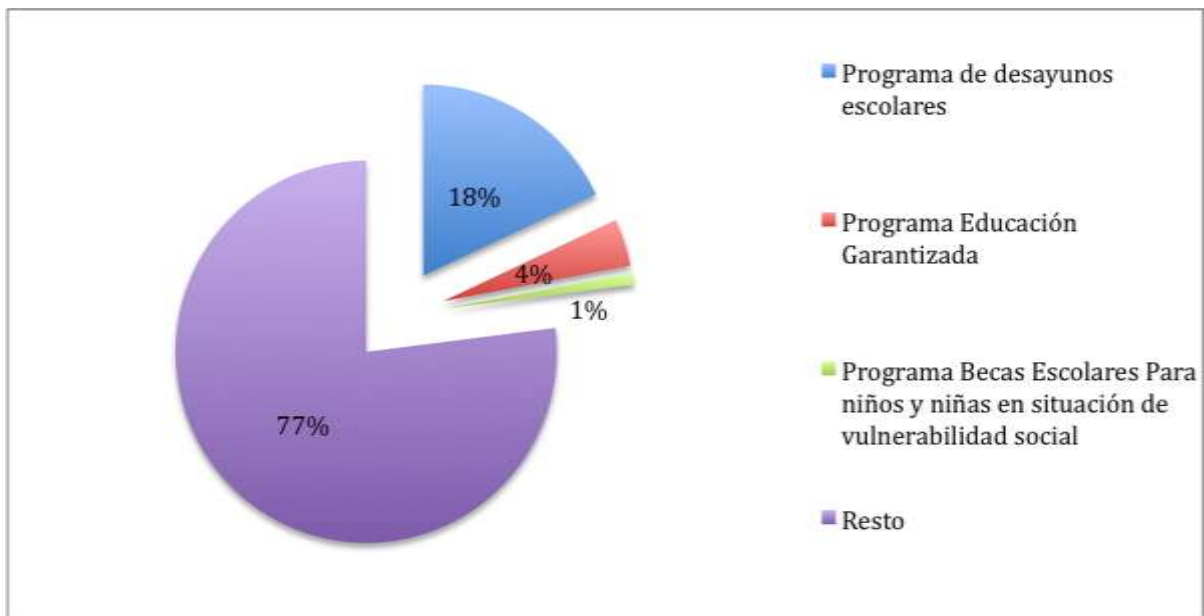
Los organismos de Educación, Salud y Asistencia reciben el 6.24% del presupuesto total de egresos del Distrito Federal. Podemos observar, que el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF-DF) recibió en 2009 el 31% del presupuesto destinado a los organismos de Educación, Salud y Asistencia del Distrito Federal. En la categoría otros, se encuentran el Consejo de evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (EVALÚA DF) y el Instituto del Deporte del DF Ambos, reciben el 3% de los egresos separados en el rubro de Educación, Salud y Asistencia.

DIF-DF

El DIF-DF tiene diversas atribuciones, como lo señala el Estatuto Orgánico del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal. Entre ellas podemos resaltar las siguientes: 1. Promover y prestar servicios de asistencia social; 2. Apoyar el desarrollo de la familia y de la comunidad; 3. Realizar y promover acciones de apoyo educativo para la integración social y de capacitación para el trabajo a los sujetos de la asistencia social; y 4. Promover e impulsar el sano crecimiento físico, mental y social de los menores.

Del DIF-DF dependen diversos programas sociales, entre los que se encuentran algunos de los mencionados en esta evaluación, como el Programa Desayunos Escolares. La Dirección Ejecutiva de Apoyo a la Niñez, es la entidad responsable del manejo de los Programas Becas Escolares para niñas y niños en Condición de Vulnerabilidad Social y el Programa Educación Garantizada, entre muchos otros.

Gráfica 4: Presupuesto de Egresos del DIF-DF y el Programa de Educación Garantizada, Becas Escolares para Niños y Niñas en Situación de Vulnerabilidad Social y el Programa de Desayunos Escolares.



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, 2009.

En el gráfico anterior, podemos ver la partida presupuestaria que los programas señalados reciben del presupuesto total del DIF-DF. Tomando como universo total el presupuesto que el DIF-DF recibe, se calculó cuánto de esos egresos están destinados a los tres programas. El Programa Becas Escolares para niños y niñas en situación de vulnerabilidad social, recibe menos del 1% del presupuesto de esta dependencia, mientras que el Programa Desayunos Escolares recibe el 19% de la partida presupuestaria.

Gráfica 5: Presupuesto de los Programas de Educación Garantizada, Becas Escolares para Niños y Niñas en Situación de Vulnerabilidad Social y el Programa de Desayunos Escolares.



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en las Reglas de Operación 2009 de los Programas Sociales del Gobierno del Distrito Federal.

Para tener un entendimiento más claro sobre los tres programas sociales citados anteriormente, el gráfico anterior señala cómo queda dividido el presupuesto de egresos dividido únicamente entre los señalados programas. El resto de los programas y de los gastos totales del DIF-DF fueron extraídos para entender cuál de estos 3 programas se lleva una mayor partida presupuestaria.

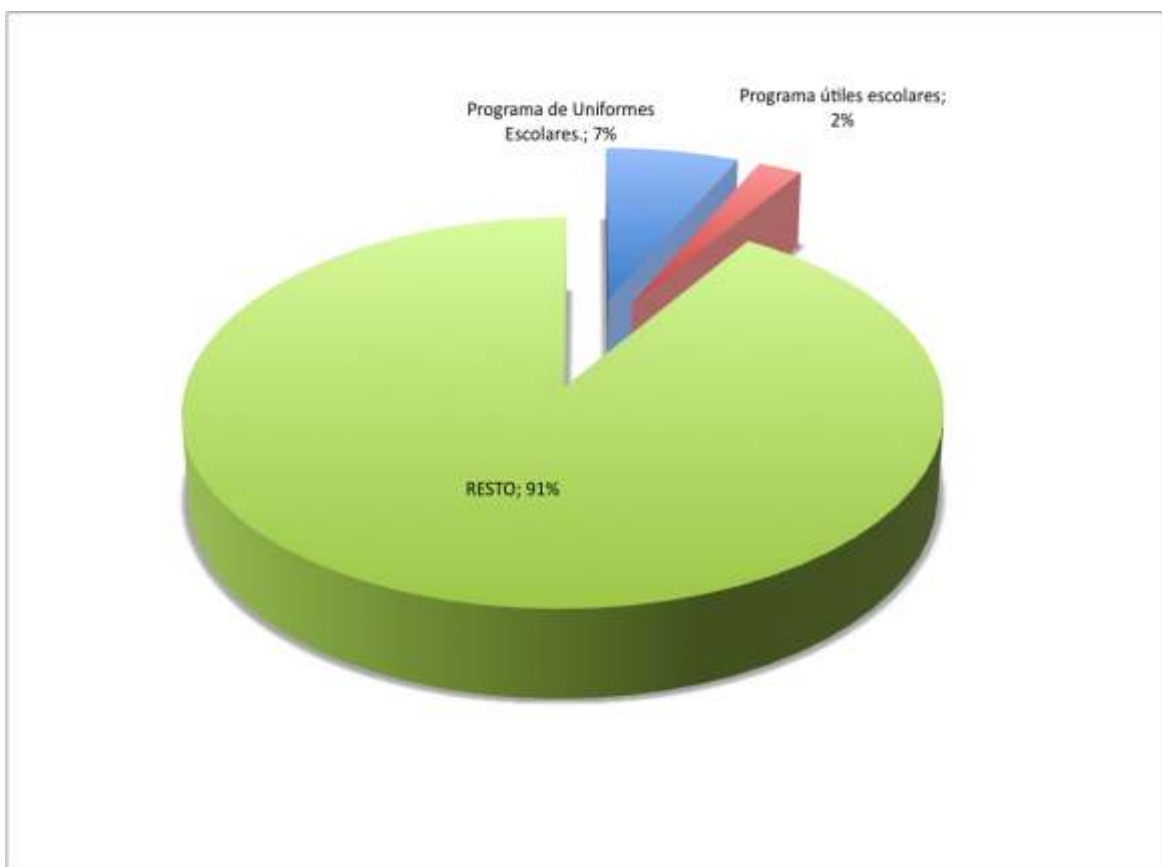
Podemos observar que el Programa Desayunos Escolares, tiene el 81% del presupuesto sumado de estos 3 programas. El Programa Becas Escolares para niños y niñas en situación de vulnerabilidad social, sigue estando por debajo del 1% de la partida presupuestal de toda la institución

Los Centros de Atención Infantil Comunitaria (CAIC) y los Centros de Atención al Desarrollo Infantil, no se encuentran dentro de estos cálculos. Las partidas presupuestarias para estos Centros se encuentran detalladas en el Capítulo 7 de la presente evaluación.

Secretaría de Desarrollo Social

La Secretaría de Desarrollo Social es la dependencia encargada de desarrollo social, alimentación, promoción de la equidad, recreación, información social y servicios sociales comunitarios¹³⁹.

Gráfica 6: Presupuesto de Egresos 2009, Secretaría de Desarrollo Social, Programa de Uniformes Escolares Gratuitos y Programa Útiles Escolares Gratuitos



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal.

En el gráfico anterior, podemos ver la partida presupuestaria que los programas señalados reciben del presupuesto total la Secretaría de Desarrollo Social. Tomando como universo total el presupuesto total que la SEDESO recibe, se calculó cuánto de esos egresos están destinados a los programas de Útiles Escolares y Uniformes Escolares.

¹³⁹ Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Artículo 28. Disponible en: <http://www.sds.df.gob.mx/archivo/oip/2009/ATRIBUCIONESsds.pdf>

Podemos observar en la gráfica anterior, que el Programa Uniformes Escolares tiene el 7% del presupuesto de egresos de dicha dependencia, mientras que el Programa útiles escolares tiene el 1.7% del presupuesto de la misma.

Esta partida presupuestal se explica con mayor detenimiento en el Capítulo 8 de la presente evaluación.

Capítulo 5

Elementos Orientadores para una Política de Infancia en el Distrito Federal

Según cifras del INEGI, cada año nacen en el Distrito Federal 160 mil niños y niñas. La situación y condiciones en que transcurren sus primeros años de vida son cruciales para sus posibilidades de supervivencia, desarrollo pleno de sus potencialidades e inclusión social. Esto dependerá en gran medida de la situación y posición social y económica de su familia de origen, y del cuidado y protección que reciban no solo los menores, sino también las madres antes del nacimiento. Los primeros años de vida son cruciales en la vida de todas las personas.

Es en estos primeros años que las niñas y niños tienen, por una parte, una total dependencia y vulnerabilidad del cuidado de la familia y de las instituciones abocadas a su protección y cuidado. Por otra, como se discute más adelante con relación al cuidado diario, es el momento en el que se produce un acelerado desarrollo cerebral y se adquieren y expanden los aspectos de autoestima, cooperación y relacionamiento con los otros. En esta etapa, que incluye el embarazo y parto, el sistema de salud y las instituciones de cuidado diario están o deberían estar presentes. Paradójicamente, es una etapa en la cual algunos de los servicios requeridos, particularmente el de cuidado diario, son muy débiles. El camino continúa y se amplía con la incorporación de amplia mayoría de niñas y niños del DF al sistema escolar; pero desde el inicio lo hacen con ventajas y desventajas relacionadas con la 'herencia' social y familiar, y sus primeros años transcurren con una serie de disparidades que se incrementan en un sistema escolar que no necesariamente cierra las brechas de diferencias, sino que por diversos motivos suele ampliarlas. El tránsito por la adolescencia constituye un paso importante y complejo que los aproxima a la incorporación a la vida reproductiva y productiva; aquí nuevamente las desventajas se acumulan y las inequidades y disparidades se suelen acentuar creando un círculo vicioso de pobreza y exclusión. Todo este camino de acumulación de obstáculos

hace que las posibilidades de florecimiento humano sean más y más acotadas y parciales, con impactos negativos para la sociedad y la economía.

A lo largo de este ciclo de vida existen distintos servicios sociales, tanto del Gobierno del DF como del Federal, fundamentalmente salud, educación y protección y desarrollo infantil, que buscan proteger y desarrollar las potencialidades de la infancia. Esto plantea el interrogante de por qué los programas y políticas sectoriales para mejorar la situación de la infancia y adolescencia y asegurar el pleno goce de sus derechos, son insuficientes, y también de por qué, a pesar de lo extenso de algunos de estos sistemas, la pobreza infantil sigue siendo tan alta en el Distrito Federal y la desigualdad y carencia de oportunidades tan profunda y extendida.

Dos aspectos centrales que han sido ampliamente estudiados reproducen la pobreza, la desigualdad y la falta de oportunidades. Por una parte, la falta de una política integral para la infancia que tenga una mirada holística sobre la familia, la infancia, la comunidad y las instituciones. Esta política debería estar conformada por una estrategia que buscara la integración sectorial a través de programas transversales con integración territorial. Se trataría de superar la aproximación sectorial y fraccionada vigente. Esta política debería además incorporar en forma explícita una visión y una aproximación basada en derechos, asegurando que los principios de derecho a participación de la infancia, el de igualdad y de no discriminación se cumplan, y que estén incorporados en los programas que la componen.

El otro aspecto crucial lo constituye la falta de prioridad que se concede a la infancia y que se traduce en carencia de recursos materiales y humanos (Fleury S, 1997; O'Donnell G, 2001; Raczynski D, 2002; UNICEF, UNESCO, 2005).

¿Cómo salvar este crucial problema que afecta la vida de tantas familias, niñas y niños en el DF y las posibilidades de la sociedad en su conjunto?

La primer respuesta a este problema es la de tener una clara y estratégica política para la infancia, con objetivos y metas que puedan monitorearse, y que ordene, dé orientación y

determine prioridades para las políticas y metas sectoriales. Esta estrategia debe estar respaldada por un presupuesto público que asegure el adecuado y necesario flujo de recursos presupuestales. En este sentido, tal como se reseña y analiza en el Capítulo 3, el Distrito Federal cuenta con una Ley que puede y debe enmarcar esta estrategia y la definición e implementación de una política integral para la infancia basada en derechos. En efecto, la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal no sólo reconoce los derechos de la infancia y adolescencia en el DF, sino las obligaciones hacia ellos. Tal como se detalla en el mencionado Capítulo, la Ley es amplia y comprensiva. Adopta los principios de interés superior, no discriminación, equidad y participación, subrayados en el marco conceptual de este trabajo (Capítulo 2). Especifica los responsables de la promoción y garantía de derechos, en distintas instancias que van del gobierno a la familia, así como los derechos de la infancia y adolescencia.

Éste es sin duda un paso de gran relevancia y una brillante oportunidad para estar en posición de plantear una política estratégica para la infancia, ya que están sentadas las bases de un sistema de garantías al ejercicio de los derechos para la infancia¹⁴⁰.

El problema se ubica en la falta de una visión holística de la infancia basada en derechos, en los documentos estratégicos de desarrollo en el DF. Los documentos centrales existentes, tales como el Programa General de Desarrollo y el Programa de Desarrollo Social, carecen de esta visión.

El primero, Programa General de Desarrollo, ubica a la infancia como la población más vulnerable, y destaca no sólo la importancia, sino los rendimientos en beneficio que, a la sociedad en su conjunto, acarrearía la inversión en este grupo. Sin embargo, luego de hacer una mención a la población infantil en situación de calle, reconociéndolo como un problema en expansión, se establece en forma aislada la importancia de realizar esfuerzos interinstitucionales para erradicar el trabajo infantil, la violencia contra niños y niñas, y en general a favor de los programas de ayuda a la infancia, lo que habla del escaso interés

¹⁴⁰ Debe recordarse que en este trabajo se plantearon los derechos humanos como un proceso en constante evolución y cambio ligado a las tensiones y luchas que aparecen a lo largo del tiempo. En este sentido la Ley tendrá que tener periódicas revisiones, cambios y ampliaciones.

que, al menos en el documento rector del gobierno en materia de desarrollo, se expresa sobre la materia.

Por otro lado, el Programa de Desarrollo Social 2007 – 2012, en forma más específica, aunque todavía sin una definición programática clara, enfatiza la importancia de garantizar derechos básicos como “...la educación y el crecimiento en un ambiente libre de violencia, la dotación de servicios públicos de cuidado, recreación y desarrollo para revertir los actuales procesos de callejerización y abandono.” El tema se aborda elípticamente en la línea programática 3, asistencia social, tan sólo refiriéndose a la reinserción social para niños en situación de calle.

Finalmente, dentro de los documentos rectores de la política social encontramos que la infancia sí se ubica como uno de los objetivos a 20 años para la ciudad, en cuestiones tales como:

- “Ciudad segura, protectora, acogedora, pertinente y amigable con las niñas y los niños en donde sea vigente el principio del interés superior de la infancia.
- Un sistema de becas para estudiantes de las escuelas públicas del Distrito Federal y se garantizará la educación hasta el nivel medio superior para todos los niños y niñas cuya madre o padre fallezca.
- Se renovarán y mejorarán las estancias infantiles, los centros de atención al desarrollo infantil y los centros de asistencia infantil comunitarios.”

Y específicamente, dentro de las 50 metas se incluye la generación de infraestructura para protección de la infancia entre 0 y 3 años de edad, garantía de educación primaria y secundaria, un sistema universal de vacunación y la construcción de una ciudad segura, abatiendo las formas de violencia y maltrato.

Los sistemas sectoriales, si bien masivos como los de educación y salud, que no dependen o dependen solo parcialmente del DF, tienen por sus propios objetivos una mirada acotada y parcial de la infancia y adolescencia. Esta ‘carencia’ intrínseca de los sectores puede superarse con una visión transversal e integral que a través de una estrategia

general y objetivos para la infancia, que integren la familia y la comunidad, provea de adecuados programas transversales y con integración territorial¹⁴¹.

Esta visión estratégica debe plasmarse en un plan de acción para las niñas, los niños y adolescentes del DF. Plan que debe contener metas anuales que puedan monitorearse, responsables, presupuestos y todos los elementos que hacen de estos planes instrumentos transparentes y ejecutables. La visión de derechos, en particular los aspectos relacionados con participación y reducción de disparidades y equidad, deben ser resaltados¹⁴².

Esta es una de las principales carencias que enfrenta el DF en sus políticas para la infancia. Básicamente, tal como dijeron los distintos líderes y ejecutores de programas entrevistados por el equipo evaluador, y tal como lo señaló el Secretario de Desarrollo Social del DF: “en el DF no existe una política de infancia. Existen programas parciales, proyectos y buenas intenciones que sin duda no alcanzan.”

Esto es así a pesar de que existen los instrumentos legales y mecanismos para formular tal política.

5.1. El Consejo Promotor de los Derechos de las Niñas y los Niños en el Distrito Federal

El Distrito Federal no solo cuenta con una estructura legal establecida, sino además con un mecanismo institucional consagrado por la Ley que puede constituirse en el organismo que lidere la elaboración de dicha visión y plan estratégico.

El 31 de enero de 2000, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la Ley de los Derechos de las Niñas y los Niños en el Distrito Federal.

Por virtud del Artículo 25 de esta Ley, se crea del Consejo Promotor de los Derechos de las Niñas y los Niños en el Distrito Federal como órgano honorario, de asesoría, apoyo y

¹⁴¹ Estos dos últimos aspectos son de importancia estratégica para una política de derechos, por lo que se discuten más adelante.

¹⁴² En el ámbito Federal existe el Programa de Acción 2002 – 2012 “Un México apropiado para la infancia y la adolescencia”, Secretaria de Desarrollo Social, Secretaría de Educación Pública y Secretaría de Salud, México, 2002.

consulta, del Gobierno del Distrito Federal, así como de concertación entre los sectores público, social y privado, Consejo que tiene por objeto promover, proponer y concertar acciones que favorezcan el pleno cumplimiento de sus derechos.

A pesar de que el Consejo Promotor de los derechos de los niños y las niñas del Distrito Federal, está estipulado en la Ley, ha tenido un funcionamiento sumamente irregular y hasta fecha reciente ha vuelto a reunirse.

5.2. La Transversalidad de las Políticas

La problemática de romper de alguna manera la verticalidad de las estructuras sectoriales ha sido largamente debatida y estudiada. La transversalidad de las políticas sociales constituye una propuesta que podría dar resultados altamente positivos. Dice Serra refiriéndose a las características y posibilidades de políticas transversales respecto a las verticales, “ (las transversales) no incluyen la gestión operativa ni la producción y sí incluyen el análisis y lo relacionan con el entorno, el diseño de los objetivos y la planificación estratégica y operativa, el seguimiento y la evaluación del resultado operativo y social, y la evaluación estratégica” (Serra 2004, citado en Bronzo C, 2007).

Sin embargo, a pesar de las ventajas señaladas por diversos autores respecto a la coordinación y mecanismos de transversalidad para las políticas sectoriales, su implementación se ha mostrado extremadamente compleja. Esto vuelve a remarcar la importancia de una política integral de infancia que integre los resultados verticales en una visión estratégica horizontal y holística.

5.3. La Integración Territorial o Local

Las posibilidades de integración de las políticas y programas sectoriales en una aproximación territorial o local, se han mostrado tal vez más prometedoras, de acuerdo con una serie de experiencias acumuladas internacionalmente y en la región. En este sentido, cabe mencionar que el DIF-DF está comenzando a realizar en los Centros Comunitarios las experiencias de planificación participativa. Éste puede constituir un

camino promisorio para fortalecer procesos de integración territorial. Estos procesos deben documentarse desde el comienzo a fin de replicarlos a escala mayor y evaluar sus resultados.

Se trata de buscar una gestión descentralizada con alta participación local, y de las instituciones de gobierno y de la sociedad civil. Es en el nivel local con visión territorial donde aparece con mayores posibilidades la superación de la segmentación, el centralismo, el pensamiento acotado vertical y sectorialmente. Esta integración requiere amplios sistemas participativos y pluralistas. “Es decir, un modelo con participación transversal del conjunto de las áreas, con plena responsabilidad de la base y con combinación entre la provisión directa y la habilitación de agentes asociativos...(sistemas) que tienen que hacer posible que, a pesar de la diversidad de redes de servicios de organización vertical que hay, como enseñanza, sanidad o trabajo, su acción como conjunto sea coherente mediante la definición de objetivos y estrategias de tipo horizontal” (Brugué e Goma, 1998, Bronzo C. Op cit.).

5.4. Ejemplos en América Latina

En América Latina existen casos que pueden servir de ejemplo, de programas que corresponden a las áreas de política que serán tratadas en los próximos dos capítulos, como el caso chileno, el colombiano y el argentino. A continuación se incluye una breve reseña de ellos al efecto de señalar algunos casos en los que se ha avanzado en las políticas que se discuten en los próximos capítulos.

El primero, desarrollado en Chile ilustra el caso de un programa transversal, por lo cual constituye un ejemplo que puede ser considerado por las autoridades del GDF para avanzar en un aspecto que, como se ha mencionado en el punto anterior, es de importancia crítica y constituye una de las carencias observadas.

El segundo caso, desarrollado en Colombia, muestra una simultánea integración territorial con transversalidad. En este caso la comunidad y la familia constituyen el eje central.

Para el caso argentino corresponde un programa recientemente aprobado por el Congreso para una asignación económica mensual infantil para los empleados en el sector informal y desempleados. Ésta complementa la asignación ya existente para los empleados en el sector formal, con lo cual se considera que se ha logrado instituir en los hechos una asignación universal para la infancia.

Finalmente, se mencionan sistemas de cuidado diario centrados en modelos de capacitación y atención basados en hogares.

Los ejemplos presentados sobre el cuidado diurno infantil permiten apreciar, por una parte, en énfasis en los primeros años. Por otra, la configuración de tres modelos de atención que podrían orientar la búsqueda de alternativas para esta política que se discute más adelante en el Capítulo 7. Se tendría un modelo de atención 'estatal formal', similar a los CADIS, un modelo centrado en la acción y atención comunitaria grupal, y un modelo centrado en el hogar. En los dos últimos casos con soporte, capacitación, regulación y control estatal, pero donde la provisión del servicio está dada por la comunidad u hogar.

5.4.1. El Caso Chileno

Chile estableció el programa *Chile Crece Contigo*. Está definido como un sistema de protección integral a la infancia, dirigido a todos los niños y niñas nacidos y nacidas en el sistema público de salud, para acompañarlos y apoyarlos en su desarrollo, desde la gestación hasta que ingresen a preescolar en el sistema escolar.

Chile Crece Contigo entrega a los niños y niñas un acceso expedito a los servicios y prestaciones que atienden sus necesidades y apoyan su desarrollo en cada etapa de su crecimiento. Adicionalmente, apoya a las familias y a las comunidades donde los niños y niñas crecen y se desarrollan, de forma que existan las condiciones adecuadas en un entorno amigable, inclusivo y acogedor, para la satisfacción de las necesidades particulares de cada niño y niña en Chile.

En septiembre de 2009 entró en vigor la ley que establece el Sistema Intersectorial de Protección Social e institucionaliza Chile Crece Contigo, transformándose así en una política de Estado. La ley establece que los niños y niñas se integran a Chile Crece Contigo desde su primer control de gestación en el sistema público de salud, y son acompañados y apoyados durante toda su trayectoria de desarrollo hasta que ingresan al sistema escolar.

El programa establece también garantías de acceso a ayudas técnicas, salas cuna, jardines infantiles, y a Chile Solidario a aquellas familias en situación de mayor vulnerabilidad. También se establece un acceso preferente de las familias a toda la red de servicios y prestaciones sociales del Estado.

Chile Crece Contigo ofrece un programa educativo masivo dirigido a toda la población nacional (niños, niñas en primera infancia y sus familias) que mediante sensibilización, promoción, información y educación, sobre cuidado y estimulación oportuna de niños y niñas, busca generar un ambiente social con entornos familiares y comunitarios favorables, que contribuyan al despliegue máximo del potencial de desarrollo de niños y niñas en esta etapa de la vida.

Establece también un Programa de apoyo al desarrollo biopsicosocial, en el que a las acciones del Programa contenidas en un catálogo de prestaciones, que se acuerda anualmente con el Ministerio de Salud, se agregan el control regular de salud, ya sea como acción nueva o bien asegurando cobertura universal para algunos beneficios que se otorgaban solo a una parte de la población objetivo (gestantes, niños o niñas).

Las prestaciones y servicios del Programa de Apoyo al Desarrollo biopsicosocial se agrupan en las siguientes áreas o dimensiones: 1. Fortalecimiento del Desarrollo Perinatal; 2. Atención personalizada del proceso de nacimiento; 3. Atención integral al niño o niña hospitalizados, enfatizando los cuidados para el desarrollo; 4. Fortalecimiento del control de salud del niño o niña con énfasis en el logro de un desarrollo integral y; 5. Fortalecimiento de las intervenciones en la población infantil en situación de vulnerabilidad, rezago y déficit en su desarrollo integral.

El programa goza también de prestaciones diferenciadas de acuerdo a las características particulares de los niños y niñas, en donde existen prestaciones garantizadas y prestaciones con acceso preferente, que son aquellas diferenciadas para las familias con niños y niñas en primera infancia y que formen parte de hogares del 40% más vulnerable de la población nacional¹⁴³.

Chile Crece Contigo es un Sistema de Protección Integral a la infancia, dirigido a acompañar la trayectoria de desarrollo de los niños y niñas desde la gestación hasta que ingresan al sistema preescolar, a los 4 ó 5 años de edad. Este programa constituye un compromiso del Estado que asegure las mejores oportunidades de desarrollo para sus hijos e hijas en primera infancia.

El programa pretende garantizar la protección de los niños, desde que están en el vientre materno hasta que nacen y se van desarrollando en el tiempo, y está diseñado para dotar una serie de prestaciones universales a las que pueden acceder las familias, y otras prestaciones diferenciadas que están focalizadas a grupos con un mayor riesgo social.

5.4.2. El Caso Colombiano

La experiencia de Colombia ha sido exitosa gracias al trabajo realizado por el Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano (CINDE¹⁴⁴), constituido como un Centro Latinoamericano de Estudios Avanzados en Niñez y Desarrollo, para la ejecución más articulada de estas acciones a nivel internacional, focalizando todos los aspectos de fortalecimiento de las políticas, programas, formación de personal y generación de conocimiento sobre niñez. El CINDE cuenta con numerosos programas donde los centros familiares y comunitarios juegan un papel importante. Estos programas han dado como resultado familias mejor capacitadas para mejorar el ambiente físico y psicológico de sus

¹⁴³ <http://www.crececontigo.cl/>

¹⁴⁴ En la actualidad es Sede Regional del Grupo Consultivo para el Cuidado y Desarrollo de la Niñez, un grupo que promueve el desarrollo de políticas y programas de calidad para la niñez a nivel mundial y del cual forman parte las instituciones más grandes que financian e implementan programas de niñez como: el BM, el BID, AID, UNESCO, UNICEF, la Fundación Agha Kan, La Fundación Bernard Van Leer, Christian Children Fund.

niños, atendiendo problemas y necesidades relacionados con la deficiente formación de la familia para hacer de la crianza infantil un escenario potenciador del su desarrollo, específicamente a través de programas como el de “Estimulación Adecuada”, donde las parejas y familia de niñas y niños de entre 0 y 3 años asisten a reuniones periódicas (quincenales o mensuales), en las cuales aprenden a evaluar el desarrollo de su hijo/a y a diseñar acciones para la estimulación de su desarrollo.

Con las lecciones aprendidas se construye un modelo de desarrollo integral comunitario con eje en la niñez, aplicado por CINDE en otros proyectos. Los servicios y productos del CINDE se dividen en servicios de investigación y desarrollo: evaluación de impacto de programas de atención a la niñez, condiciones de vida y perfiles de desarrollo del niño o niña en diferentes contextos, validación de alternativas de atención a niñez, temas relacionados con niñez y mujer, diseminación de experiencias exitosas y de modelos de investigación, intervención y capacitación; y en programas para la formación de talento humano: modalidades educativas y sociales, formación continuada, pasantías, diplomados y programas de posgrado.

En Latinoamérica y el Caribe existe la experiencia de los programas no formales, no escolarizados o no convencionales, donde se muestran las formas efectivas en las que la sociedad civil participa en el desarrollo infantil temprano. La educación inicial no escolarizada o no formal, es una contribución latinoamericana a la educación universal. Trasciende la esfera pedagógica e incluye el desarrollo social de las comunidades y el mejoramiento de las condiciones de vida. Actualmente en Latinoamérica y el Caribe, la educación infantil comienza en el nivel inicial, preescolar o parvulario, que está considerado como el primer nivel del sistema educativo. Sin embargo, sólo el 30% de los niños de 4 a 6 años de edad, tiene acceso a esta educación¹⁴⁵.

¹⁴⁵ Eming Young, Mary y Fujimoto-Gómez, Gaby. “Desarrollo Infantil Temprano: Lecciones de los Programas No Formales.” Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud. Vol. 1 Num. 1 Enero-Junio 2003.
<http://www.umanizales.edu.co/revistacinde/vol1/art3.htm>

5.4.3. El Caso Argentino

En cuanto al tema de la ayuda económica para hogares con menores, se puede decir que Argentina representa un ejemplo importante con la reciente aprobación de un subsidio familiar mensual de casi \$50 USD por cada menor en el hogar, que se da desde diciembre de 2009 a los padres que se encuentren desempleados o que trabajen en el sector informal. Esta experiencia marca un parteaguas en la política social de dicho país, ya que el sistema anterior sólo cubría a los menores hijos de padres empleados en el sector formal. Esta nueva estrategia gubernamental es una iniciativa exitosa para el reconocimiento del derecho a un ingreso para los grupos de la sociedad más vulnerables como son los niños y los adultos mayores.

Por su parte Uruguay también cuenta desde 2007 con un esquema de subsidio familiar semejante, para las niñas y niños que no hayan cumplido los 18 años de edad.

Este tipo de apoyos económicos resultan de gran importancia, ya que expanden la cobertura a grupos de infantes y adolescentes que antes quedaban excluidos del sistema de beneficios económicos y que indudablemente necesitan atención.

Relacionado con los centros de atención y educación diurnos, existen dos ejemplos de programas no formales ofrecidos por los gobiernos y la sociedad civil:

5.4.4. Cuidado con Base en el Hogar: Otros Ejemplos en América Latina

El cuidado con base en el hogar ha funcionado eficazmente en zonas rurales, urbano marginales y semi-urbanas. Un promedio de 15 niños de tres a cinco años de edad son cuidados en una casa de familia. En algunos países, el cuidado con base en el hogar es organizado también para atender niños de cero a tres años. Un docente o facilitador es responsable por 10 o más hogares, y dos o tres madres (dependiendo del país), son responsables de cada hogar. El cuidado es orientado hacia el desarrollo de los niños,

madres gestantes y lactantes. Las madres reciben apoyo económico del programa, para la alimentación de los niños.

Ejemplos específicos llevados a cabo:

Colombia: Hogares de Bienestar y Programa de Desarrollo Integral del Niño; Bolivia: Centros Familiares; Brasil: Cunas domiciliarias y Centros Comunitarios; Venezuela: Programa Familia; Cuba: Programa Social de atención familiar con apoyo de docentes de educación primaria y Círculos infantiles; y Perú: Hogares educativos comunitarios y Programa de Atención Integral a través de Grupos de Madres PAIGRUMA.

5.4.4.1. Cuidado Grupal

Las modalidades de cuidado grupal, se ofrecen en poblaciones urbano-marginales y áreas de alta densidad indígena, que permitan agrupar quince o más niños de cuatro a seis o más años de edad. Un docente coordinador capacitado en educación infantil, un profesor de primaria o un profesional en educación infantil, es responsable de un grupo de ocho a diez madres maestras, voluntarios o promotores. Cada madre, voluntario o promotor es responsable por 15 a 30 niños atendidos en un ambiente comunal que puede ser: iglesia, comedor, centro educativo, mercado, patio, campos de cosecha o ambiente construido. Generalmente cuentan con mobiliario, materiales educativos, currículum, guías y documentos para padres, voluntarios y personal técnico. La comunidad participa en la selección de voluntarios, preparación de alimentos y materiales, implementación de las actividades con los niños, servicios de salud, apoyo legal y otras actividades.

5.4.4.2. Algunos Ejemplos Llevados a Cabo en la Región

1. Colombia: Jardines comunitarios, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar¹⁴⁶.

Programas integrados escuela-hogar, Centros vecinales y cooperativas, Experiencias de Preescolar en Zonas Urbano Marginales (PREZOMA), El Portal del Ministerio de Justicia. Chile: Centros Comunitarios de Atención (CEANIM), Jardín infantil: patio abierto, no convencional, laboral, estacional, para comunidades indígenas, Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), Centros abiertos (INTEGRA). Brasil: Centros comunitarios. Nicaragua: Centros de Educación inicial no escolarizada (CENPES). Trinidad y Tobago: Educación integral en el área rural. Bolivia: Centros Comunitarios y Aprendiendo y Jugando en Familia Programa de Atención a Niños (PAN). Paraguay: Hogar Educativo Comunitario Mita Róga (Casa de los niños y de las niñas), Hogares de Niños. Argentina: Servicios Educativos y Sociales, Servicios Educativos de Origen Social (SEOS,Mendoza). República Dominicana: CEIBAS. Honduras: Programas No formales de educación inicial. Guatemala: Preescolar acelerado. El Salvador: Educo y Programa de Atención Integral (PAIN). Haití: Proyecto piloto de educación no formal. Nicaragua: Centros de Educación Inicial No escolarizada (CEPNE). Panamá: Centros de Orientación Infantil y Familiar (COIF) y Centros familiares y comunitarios (CEFACEI). Cuba: Educa a tu hijo. Perú: Programas no escolarizados de educación inicial, (PRONOEI). Sistema Nacional de Casas de niños, Wawa wasis. Costa Rica: Guarderías infantiles del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).

¹⁴⁶ <https://www.icbf.gov.co/icbf/directorio/portel/libreria/php/03..html>

Capítulo 6

Política de Apoyo Económico para la Ciudadanía Social de Niños y Niñas del Distrito Federal

En este Capítulo se aborda la discusión de la problemática de apoyo económico a las familias en el contexto de la ciudadanía social de la infancia en el DF

6.1 Focalización o Políticas Universales

El debate sobre las ventajas y desventajas de las políticas focalizadas frente a las universales, ha cobrado importancia en los últimos años, particularmente en la región latinoamericana, ya que los niveles de pobreza en términos absolutos siguen creciendo.

La crisis económica de los años ochenta tiene como consecuencia la implementación de un conjunto de políticas de ajuste que afectan las condiciones de vida de amplios sectores de la población de los países latinoamericanos (Minujín A., 1992). Las reformas neoliberales, que se aplican desde mediados de la década de los setenta en algunos países bajo dictaduras militares, se imponen como recetario general en el mundo en desarrollo y son adoptadas, con particular énfasis y ortodoxia, por la mayor parte de los países de la región. Esas políticas producen altos niveles de concentración económica, con una mayor inequidad en la distribución del ingreso y de los bienes y servicios disponibles (Minujín, *op.cit*).

En América Latina, tiene lugar una caída general de los ingresos y de las condiciones de vida de gran parte de la población, como consecuencia de los procesos de aumento de la inequidad y de empobrecimiento. Mientras se profundizan las carencias de los sectores pobres (pobreza estructural), también se ven afectadas las condiciones de vida de los sectores medios. A su vez, la contracción del Estado, por la disminución de su rol como generador de empleo público y por la menor importancia que ahora se concede a sus funciones redistributivas, contribuye a la profundización de los procesos de desigualdad.

Es así como la región latinoamericana se consolida como la más desigual del mundo, siendo enorme y creciente la brecha que existe entre los grupos más ricos y los más pobres. El 20% de hogares más pobre percibe entre el 2.2% y el 8.8% de los ingresos totales, mientras que el 20% más rico percibe entre un 41.8% y un 62.4% (UNICEF, 2005a).

En el cambio de siglo, el crecimiento económico no logra revertir los altos porcentajes de pobreza que asuelan la región latinoamericana. Para el año 2003, el producto por habitante de la región, en términos reales, es inferior al registrado a finales de la década anterior (CEPAL, 2005). Ni siquiera la creación de nuevos puestos de trabajo es suficiente para revertir las altas tasas de desempleo en países como Argentina, Venezuela, o Panamá. Por otra parte, la precariedad y la informalidad laboral siguen en ascenso, evidenciando la persistencia de amplios sectores de la población excluidos de los beneficios de la seguridad social.

Estos cambios impactan principalmente aumentando la incidencia de la pobreza y profundizando la desigualdad. La incidencia nacional de la pobreza en América Latina, aumenta sostenidamente entre 1970 y 1986 del 40 al 43% (Mesa Lago, 1992). Estas cifras continúan creciendo a lo largo de la década: a comienzos de los años noventa, la situación social de América Latina es preocupante, el 46% de su población vive en la pobreza, iniciando así la última década del siglo XX, con una cantidad de pobres mayor, tanto en términos relativos como absolutos, que al inicio de los setenta. En la región, la población de pobres, que en 1970 era de 119 millones, para el año 1990 asciende a 195 millones, habiendo entonces, en 1990, 76 millones más de pobres que en 1970 (CEPAL, 1994).

Aunado al aumento de la pobreza, la región experimenta un importante crecimiento de la desigualdad. En los noventa es el continente con la distribución del ingreso más regresiva (Anguita y Minujín, 2005), sin que su comportamiento se revierta aún durante las fases de crecimiento económico. Por lo tanto, de modo paralelo al incremento de la población pobre, tiene lugar un profundo proceso de polarización social.

Se da un crecimiento generalizado de la desigualdad en la distribución del ingreso en varios países. Puede observarse, en la mayoría de los países, una fuerte concentración del

ingreso. Para el año 2003, el decil más rico recibe en promedio el 36% del ingreso de los hogares de América Latina (CEPAL, 2004).

En medida algunas veces más y en otras menos, la mayor parte de los países de la región está pasando, durante las últimas décadas del siglo XX, por un proceso de creciente vulnerabilidad y exclusión social, que abarca a gran parte de su población.

Existe un desacuerdo importante sobre la medida en que las políticas públicas pueden, de hecho, ser efectivas para reducir la inequidad. Además de esto, existe una gran discusión acerca de cuáles serían las políticas públicas más efectivas al respecto, lo cual incluye como principal dilema la focalización o la universalización del gasto social. Los adeptos a la primera postura defienden su estrategia como la más eficaz para reducir la inequidad y la pobreza, mientras que quienes sostienen la segunda afirman que la propia es la mejor para estos efectos¹⁴⁷.

Las políticas sociales focalizadas restringen el acceso a las prestaciones sociales a un subgrupo dentro del universo de los que pudieran necesitarlo. Este subgrupo se define en general por alguna característica relacionada con una situación de privación: para acceder a la asistencia el sujeto tiene que demostrar que la necesita.

Amartya Sen y Anthony Atkinson reconocen que existen problemas inherentes a la focalización que no pueden ser pasados por alto. Primeramente, la focalización genera “incentivos adversos”, en la medida en que promueve la distorsión de la información acerca de las condiciones de vida de las personas (Atkinson, 1995). Amartya Sen argumenta que los pobres no son sujetos pasivos que “reciben” los beneficios de determinado programa, sino que son “activos” porque alteran la información en su propio beneficio (Sen, 1987, 1995). Es decir, por temor a la estigmatización social en comunidades homogéneas, el beneficiario puede declarar que tiene más de lo que en realidad posee o por el contrario, los ciudadanos pueden declarar que tienen menos de lo que en realidad tienen, para que se les incorpore al programa. Por estas razones,

¹⁴⁷ Paes, Ricardo y Carvalho, Mirela. La focalización y la universalización como instrumentos para reducir inequidades. Noviembre de 2004, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

potenciales beneficiarios pueden ser excluidos de la transferencia o por el contrario, se puede beneficiar a algunos que en realidad no lo necesitan¹⁴⁸.

Otro problema de la focalización tiene un matiz político: la racionalidad de los políticos los vincula con los programas que les permiten obtener mayores beneficios en términos de extracción de rentas o en términos de su reelección (Tabellini, 2000).

Los argumentos a favor de la focalización señalan que para reducir la pobreza es necesario diseñar programas bien focalizados. En países donde los recursos son escasos, la focalización se sugiere como una alternativa para concentrar los beneficios en los segmentos más vulnerables de la sociedad.

Los partidarios de la focalización señalan que ésta responde a un doble propósito: elevar al máximo el efecto de los recursos empleados y beneficiar a quienes se encuentran en condiciones más precarias o vulnerables. Sin embargo, resulta claro que los programas focalizados intentan sólo paliar las negativas consecuencias de las políticas económicas de corte neoliberal, además de ser un alivio transitorio no contribuirán a la inclusión social.

Es preciso señalar aquí que el auge de las políticas focalizadas en la extrema pobreza, está relacionado con el modelo neoliberal de acotar la acción del Estado a las situaciones 'extremas', dejando el resto para la acción del mercado.

“Es importante entender que la lucha contra la pobreza extrema es parte integral del neoliberalismo, no es un adorno ni un acto externo al modelo, está en su esencia misma” (Boltvink J, 2004). Es por esto que los programas focalizados se presentan como alternativa para la política social que queda reducida a la 'ayuda' a poblaciones en pobreza extrema, para incorporarlos al mercado. Los programas focalizados constituyen, al decir de Boltvink, “la gran excepción a la regla de “no-intervención” del Estado en el juego de la economía” (Boltvink, op.cit. pag 319).

¹⁴⁸ Vargas, Juan F. Políticas Públicas Universales o Focalizadas: Ventajas y desventajas. El caso del Sisben en Colombia. Banco Nacional de la República, Colombia, 2003.

Por otra parte, la focalización puede producir dos tipos de errores, que trasladando conceptos de la estadística, se denominan de tipo I y II. El de tipo I es el de excluir a poblaciones que deberían estar incluidas y el de tipo II el inverso, es decir, incluir poblaciones que no deberían estar. Los defensores de los programas focalizados reducen el problema a la minimización del error de tipo II.

Como bien lo dicen Stewart y Cornia “ Podría parecer que la mejor manera de lograr la transferencia de recursos hacia los hogares pobres, consiste en diseñar intervenciones que consigan minimizar la fuga de beneficios hacia los no pobres...En el diseño de intervenciones focalizadas se registra una tendencia a centrar la atención en los errores que generan cobertura excesiva (evitar el error de tipo II o de inclusión) y poca atención se ha prestado a los errores que resultan de no llegar a los grupos destinatarios (error de tipo I o exclusión). En buena medida, cuando se procura un nivel bajo de errores de inclusión, se tiende a aumentar los errores de exclusión” (Cornia A. y Stewart F, 2003 citado en Boltvinik, *Op. Cit.* 2004).

El análisis de diversos países que aplican estos programas, incluido México, permiten decir, tal como lo señala Fresneda, para el caso de los subsidios focalizados de salud en Colombia, que los errores de exclusión son “mucho más graves que los de inclusión. Significan una negación, en la práctica, de derechos y servicios iguales para quienes tienen semejantes condiciones” (Fresneda O, 2003)¹⁴⁹.

En un sentido opuesto a la tendencia a promover la focalización como alternativa para la política social, bajo la hipótesis que las políticas universales no son alcanzables, Minujin, Vandermoortele y Delamonica en un trabajo basado en una extensa literatura y su propia investigación, sostienen la hipótesis que “la reducción de la pobreza y la desigualdad se alcanza más rápidamente y de manera más simple a través de la provisión universal de

¹⁴⁹ Las ideas y párrafos incluidos en esta sección están extraídos del excelente artículo de Julio Boltvinik “Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México. El Progreso-Oportunidades” en Boltvinik Julio y Damián, Araceli (2004) **La pobreza en México y en el Mundo**, Siglo XXI Editores, con el que los autores coinciden plenamente. En el mismo artículo se señala, citando un informe del International Food Policy Research Institute, que en el caso del *Progreso* el sistema focalizado arroja beneficios que no son significativamente mayores a los de los programas dirigidos a la totalidad la población.

servicios básicos” (Minujin A, Vandermoortele J. y Delamonica E. 2002)¹⁵⁰. Así mismo reducen los costos administrativos de verificación y monitoreo¹⁵¹.

Igualmente, se señala que los servicios sociales básicos sean provistos como un sistema único, público y de vocación universal y que, a la vez, exista un sistema tributario progresivo, de manera que la aplicación combinada de ambos componentes garantice una mayor equidad¹⁵².

Por todo ello, la focalización no debe ser un objetivo de la política social, sino un instrumento que, aplicado correctamente, puede contribuir a la universalización de la ciudadanía económica y social¹⁵³.

La universalización como estrategia para erradicar la pobreza, proveer igualdad de oportunidades y lograr sociedades incluyentes tiene fundamentación ética, política y práctica. En términos generales se puede afirmar que la mejor focalización es una política social universal¹⁵⁴. Los programas focalizados deberían en forma explícita ser parte de una política universal y contribuir a este último logro.

6.2. Beneficio Universal para la Infancia. ¿Es Posible para el DF Comprometerse a una Asignación Universal para la Infancia? ¿Por qué, para qué y cómo?

En las condiciones mencionadas en el Capítulo 4 y en la sección anterior, las transferencias monetarias constituyen un mecanismo importante que complementa otras formas de asegurar la ciudadanía y la adecuada protección social a toda la población.

¹⁵⁰ Minujin A., Vandermoortele J y Delamonica E. (2002) “Economic Growth, Poverty and Children” en *Environment & Urbanization*, Vol 4, N° 2

¹⁵¹ Cornia A. y Stewart F (1995) “Two error in Targeting” en Van de Walle (ed), **Public Expenditure and the Poor: Theory and Evidences**, John Hopkins University Press

¹⁵² Op. Cit. Vargas, Juan F.

¹⁵³ Machinea, José L. y Curces, Guillermo. *Instituciones de la política social: objetivos, principios y atributos*. Santiago de Chile, 2006. CEPAL.

¹⁵⁴ Ocampo, José A. Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización. *Revista Nueva Sociedad*. No. 215, Mayo-Junio, 2008.

La protección o seguridad social¹⁵⁵ constituye un derecho consagrado por los artículos 22 y 25 de la Declaración de Derechos Humanos. En el caso de la infancia este derecho está claramente incluido en la CDN en sus artículos 23, 24 y 26.

La infancia, así como los adultos mayores, constituyen grupos vulnerables expuestos a mayores riesgos y, como se analizó en el Capítulo 4, están ya padeciendo de mayores niveles de pobreza y exclusión.

En el año 2001 inició en el DF el Programa Alimentario “Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de 70 años residentes en el DF”. Posteriormente, en el año 2003, se convirtió en la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 Años Residentes en el Distrito Federal. En 2009 se reformó la Ley para disminuir la edad a 68 años. Bajo esta Ley, todos los ciudadanos y las ciudadanas residentes por al menos tres años en el Distrito Federal mayores de 68 años tienen derecho a un ingreso mensual de medio salario mínimo (actualmente \$862.00), sin distinción alguna de su situación socioeconómica. Actualmente, el ingreso tiene una cobertura de 96.7% para los adultos mayores (de acuerdo a la Secretaría de Desarrollo Social del DF, el restante 3.3% que no tiene la pensión se debe a que no la solicitan, la rechazan, o que por su alto nivel socioeconómico el personal de la Secretaría se ve impedido para tener acceso o contacto con dichos adultos mayores) . Esto ha sido un salto relevante y cualitativo en la protección y la calidad de vida no sólo de los adultos mayores sino que ha traído beneficios para la familia directa, la comunidad, el consumo y la sociedad en su conjunto.

Ante el reto que representaban los adultos mayores de 68 años –5.8% del total de habitantes en la Ciudad de México para el año 2009 según las proyecciones del Consejo Nacional de Población–, el Gobierno del Distrito Federal instrumentó acciones de protección y seguridad para garantizarles una vida digna. Desde 2003 se aprobó la ‘Ley

¹⁵⁵ Existe alguna confusión en esta terminología. El termino seguridad social tal vez sea el más apropiado para el concepto de un sistema que asegure los servicios básicos de calidad para todos los ciudadanos. Sin embargo, en México puede confundirse con esquemas similares a los del Seguro Social cuando tratamos de presentar un concepto más amplio. Por ello se usa protección o seguridad social.

que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 Años Residentes en el Distrito Federal' y más tarde inició la operación del "Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de 68 Años Residentes en el Distrito". Lo anterior se sustenta en los principios que establece el 'Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012': universalidad, territorialidad, exigibilidad, transparencia y garantía de seguridad económica básica¹⁵⁶. La pensión alimentaria brinda a los adultos mayores, recursos que los hacen sentirse parte activa de la sociedad y constituye un apoyo más para la familia directa y la comunidad en general.

Siguiendo con las acciones para fortalecer la protección y seguridad social orientadas a las personas mayores, en el 2007 se creó el 'Instituto para la Atención a los Adultos Mayores en el Distrito Federal' que maneja la operación de la Pensión Alimentaria del GDF. Para evaluar el impacto social, familiar e individual de los pensionados, anualmente se aplica la 'Encuesta de Percepción sobre Beneficios y evaluación de la Pensión Alimentaria, y de acuerdo con el Informe de Resultados Generales de la Encuesta¹⁵⁷, levantada en 2008, algunos de los datos encontrados son: el 23.7% de los adultos mayores no tiene ningún otro tipo de ingreso además de la Pensión Alimentaria del GDF; el 38% dice recibir el equivalente hasta de un salario mínimo y sólo un 1% manifestó tener ingresos superiores a diez salarios mínimos. Otro dato importante es la participación activa de los adultos mayores en el ejercicio de este derecho, ya que el 92.6% de los pensionados firma personalmente su tarjeta. Así como el caso de los adultos mayores del DF, la infancia, en particular la infancia temprana, tal como se fundamentó en el Capítulo 2, constituye un segmento de la población en el cual se hace evidente que es necesario invertir en forma prioritaria. Cabe entonces preguntarse por qué el Gobierno del DF no ha definido una política de este tipo que podría segmentarse por edad y geográficamente con una visión estratégica universalista (*Save the Children, 2005*). En este sentido, en el presente apartado se argumenta a favor de esta política que debería remplazar las escasas

¹⁵⁶ Secretaría de Desarrollo Social. Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el DF Dirección General. ¿Qué es la Pensión Alimentaria Ciudadana para Adultos Mayores de 70 años?.

¹⁵⁷ Ibid p. 6

transferencias que en este momento se realizan en relación con la infancia. La asignación universal para la infancia busca asegurar lo que se denomina la ciudadanía económica y de ninguna manera reemplaza, sino que complementa, los servicios básicos universales. Es decir, esta transferencia económica debe integrarse en una estrategia común: por una parte, con los servicios de alimentación, salud, educación y cuidado diario; y por otra, debe complementarse con los programas transversales y territoriales orientados a la comunidad.

Un reciente trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), señala los beneficios de los sistemas universales de protección social; y enumera y fundamenta las siguientes ventajas de asegurar sistemas de transferencias, en particular para los adultos mayores y la infancia (OIT, 2008):

- Reducen con mayor rapidez y eficacia la pobreza
- Generan crecimiento económico en general
- Promueven paz, estabilidad y cohesión social a través de mejorar la justicia social
- Son parte fundamental del tejido institucional de una economía de mercado eficiente
- Constituyen un piso básico de protección
- Es posible o viable que sean incluidas en los presupuestos públicos de todos o de la mayor parte de los países.

Este último punto es de fundamental relevancia. El trabajo realiza estimaciones de lo que implicaría para una serie de países de África y el Este Asiático implantar una asignación universal para la infancia, concluyendo que el denominado *Basic Child Benefit* implica una

inversión de menos del 3% del PIB y por ejemplo, en el caso de Vietnam, sería de cerca del 1%, debido a los cambios demográficos entre países¹⁵⁸.

Cuadro 5: Costo del Paquete de Protección Social Básica y Costo por Función en Porcentajes del PIB para Determinados Países en África y Asia (2008-2034)

Resultados	2008	2009	2010	2015	2020	2025	2030	2034
Gasto total (porcentaje del PIB)								
Camerún	6.0	5.9	5.9	5.7	5.6	5.5	5.3	5.2
Kenya	8.2	8.2	8.2	8.2	8.4	8.5	8.3	8.1
Senegal	6.6	6.6	6.5	6.3	6.1	5.9	5.8	5.7
Bangladesh	6.1	6.1	6.0	5.8	5.6	5.5	5.4	5.4
India	3.9	3.8	3.7	3.5	3.3	3.1	2.9	2.8
Vietnam	4.4	4.4	4.4	4.3	4.3	4.3	4.3	4.3
Pensión universal (porcentaje del PIB)								
Camerún	0.8	0.8	0.7	0.7	0.7	0.7	0.6	0.7
Kenya	0.9	0.9	0.9	1.0	1.1	1.1	1.1	1.1
Senegal	1.1	1.1	1.1	1.0	0.9	0.9	0.9	0.9
Bangladesh	0.8	0.8	0.8	0.8	0.9	1.0	1.0	1.1
India	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5
Vietnam	0.8	0.8	0.8	0.8	0.9	1.0	1.2	1.3
Cuidado básico de salud (porcentaje del PIB)								

¹⁵⁸ Para detalles de la metodología aplicada puede verse el anexo sobre los supuestos asumidos para calcular el costo de los servicios universales. En forma sintética se puede mencionar que en el caso del 'basic child benefit' sería del 15 por ciento del PIB per-cápita (con un límite superior de 0,50 us (PPP) índice por día en línea con la inflación) provisto a 2 niños-niñas entre 0 y 14 años de edad por hogar)

Camerún	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6
Kenya	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
Senegal	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5
Bangladesh	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5
India	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5
Vietnam	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5
Beneficio universal para la infancia (porcentaje del PIB)								
Camerún	1.8	1.8	1.7	1.7	1.6	1.5	1.4	1.3
Kenya	3.0	3.0	2.9	2.9	3.0	3.0	2.9	2.7
Senegal	2.0	2.0	2.0	1.9	1.8	1.7	1.6	1.5
Bangladesh	2.7	2.7	2.7	2.5	2.3	2.2	2.0	1.9
India	1.1	1.1	1.1	0.9	0.8	0.7	0.6	0.5
Vietnam	1.4	1.4	1.4	1.3	1.2	1.1	1.0	1.9
Asistencia social/ esquema de beneficios de empleo (porcentaje del PIB)								
Camerún	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3
Kenya	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.7	0.6	0.6
Senegal	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
Bangladesh	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3
India	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1
Vietnam	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2
Costos administrativos (porcentaje del PIB)								
Camerún	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3
Kenya	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7
Senegal	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4
Bangladesh	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5

India	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2
Vietnam	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4

Fuente: Social Security Policy Briefings. Paper 3. Can low-income countries afford basic social security?. Organización Mundial del Trabajo (OMT). Mayo, 2008.

¿Podría entonces el Gobierno del DF comprometerse con la asignación de un beneficio universal para la infancia? Si se define una estrategia que segmente la población infantil por grupos de edad y áreas geográficas según grado de pobreza, siguiendo la clasificación presentada por pobreza baja, pobreza media, pobreza media-alta, pobreza alta y toda la población del Distrito Federal, sería factible avanzar a una asignación universal en forma paulatina pero sistemática hasta alcanzar la universalidad de este beneficio, que sería un derecho básico de ciudadanía.

¿Por qué el Ingreso Ciudadano es una propuesta pertinente para el país? Cuestiona Pablo Yanes y explica: “Porque las nuevas políticas sociales tienen que partir de dos grandes principios: su carácter garantista y su carácter redistributivo. Ya no políticas de oportunidades, sino de derechos, de garantías sociales. Ya no sólo políticas asistenciales, paliativas o compensatorias, sino redistributivas. Porque de fondo, y si lo vemos desde otra perspectiva, el neoliberalismo ha construido sus propias políticas redistributivas y por eso es que tenemos una concentración del ingreso, del poder y la propiedad como nunca en la historia de la humanidad. Para nadie es un secreto que estas dos décadas y media o tres décadas han sido décadas de redistribución del ingreso en favor de los más ricos y de los más poderosos, y esto se mide precisamente en la profundización de la desigualdad. Una redistribución regresiva”¹⁵⁹.

A la luz de esta explicación, es necesario instrumentar un Ingreso Ciudadano que nos dé espacio para la construcción del Estado Social de Derechos¹⁶⁰. Con base en esta perspectiva, dicho ingreso sería visto y adoptado como un derecho social y un derecho ciudadano.

¹⁵⁹ Yanes, Pablo: El Ingreso Ciudadano: aire fresco para un nuevo rumbo de las políticas sociales. Disponible en: http://www.icu.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=36:pablo1&catid=29:congreso&Itemid=29

¹⁶⁰ Íbid.

El ingreso universal es una idea que ha sido propuesta desde siglos atrás. En 1918, Bertrand Russell sugirió que “un ingreso mínimo, suficiente para afrontar las necesidades, debería de estar al alcance de todos los habitantes, independientemente de si trabajan o no”¹⁶¹.

Daniel Raventós, define la Renta Básica como “un ingreso pagado por el Estado a cada miembro de pleno derecho de la sociedad o residente, incluso si no quiere trabajar de forma remunerada, sin tomar en consideración si es rico o pobre, o dicho de otra forma, independientemente de cuáles puedan ser las otras posibles fuentes de renta, y sin importar con quién conviva”¹⁶².

Más recientemente, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en su documento “La Hora de la Igualdad, brechas por cerrar, caminos por abrir”¹⁶³ (2010), se pronuncia por la conformación de un sistema de transferencias monetarias ciudadanas y redistributivas con énfasis en la infancia, las personas mayores y las personas en situación de desempleo. Cabe señalar que el Gobierno del Distrito Federal, diez años antes de esta recomendación de CEPAL inició, durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, la construcción de este sistema de transferencias ciudadanas monetarias universales y no condicionadas mediante la puesta en marcha de la pensión de adultos mayores y la posterior promulgación de la ley respectiva; más adelante, en 2007, durante el gobierno de Marcelo Ebrard Casaubón se puso en marcha el seguro de desempleo y también se promulgó la legislación respectiva. En consecuencia, de los tres sectores que la CEPAL recomienda para construir el sistema de transferencias ciudadanas, el Gobierno del Distrito Federal ha realizado avances importantes en dos de ellos (personas mayores y personas en situación de desempleo); falta a la fecha una política de ciudadanía económica hacia la infancia, con lo que se completaría esta primera fase de transferencias monetarias ciudadanas.

¹⁶¹ Russell, Bertrand. Roads to Freedom. Socialism, Anarchism and Syndicalism. London. Unwin Books, 1966.

¹⁶² Raventós, Daniel. Renta Básica o Ingreso Ciudadano Universal: Conceptos, Justificación y Críticas.

Disponible en:

http://www.icu.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=5:icraventos1&catid=29:congreso&Itemid=29

¹⁶³ CEPAL: La Hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir. Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL. Brasilia 30 de Mayo-1 de Junio de 2010.

La urgencia y pertinencia de lo anterior queda de manifiesto porque la región latinoamericana y los propios datos de la ciudad de México así lo confirman: estamos viviendo un proceso de infantilización de la pobreza. Como señala CEPAL en el informe referido:

“La pobreza se ve reforzada por una extrema desigualdad en la distribución del ingreso, producto de grandes desigualdades de origen, bajas carga impositiva y eficiencia en la recaudación, pobre capacidad redistributiva de los Estados sociales, y mercados laborales muy ineficientes y desiguales que tienden a reforzar las desigualdades de origen, sean de clase, género, edad o etnia. (...) La incidencia de la pobreza en la población infantil es muy superior a la de la población adulta, con variaciones entre países. Esta tendencia se ha acentuado en los últimos 20 años”. (CEPAL: 2010; 209).

Y para resaltar lo anterior, la CEPAL señala que una faceta fundamental de todo pacto social e intergeneracional, se refiere a la cantidad de dinero que cada sociedad está dispuesta a pagar, para apoyar el papel de las familias en la provisión de cuidado, desarrollo de capacidades y protección de los niños.

6.2.1. Ejemplo de Estimación de una Alternativa de Implementación del Beneficio Universal para la Infancia del DF

Existen diversas alternativas para implementar el beneficio universal para la infancia. La restricción central tal vez sea presupuestaria. Sin embargo, es necesario insistir en que la inversión en la infancia no puede esperar. Los daños en las capacidades y en la realización de sus potencialidades comienzan, como fue explicado con claridad, muy tempranamente, y en muchos casos los daños no son reparables o los costos de ‘segundas oportunidades’ son considerables. En este ejercicio se presenta una alternativa intermedia que es factible desde el punto de vista presupuestario.

Las cuatro dimensiones que entran en consideración en este ejercicio son:

- Demográfica: qué grupos de edad se consideran e incorporan en cada etapa

- Económica: monto de la asignación
- Geográfica: qué áreas se incorporarán
- Temporal: cuál es el horizonte y las etapas para alcanzar la cobertura universal

Es evidente que existen distintos juegos factibles de alternativas. Sería posible modelar esta propuesta y simular las distintas alternativas. Lo anterior trasciende los alcances de este trabajo, por lo que se presenta un posible camino que se considera factible implantar por el Gobierno de Distrito Federal.

Bajo el supuesto de:

- Una cobertura universal para la primera infancia, definida como niñas y niños del DF de menos de 5 años, o sea de 0 a 4 años
- Una asignación de medio salario mínimo por cada niño o niña¹⁶⁴
- Comenzando en las delegaciones con pobreza alta.
- Cubriendo en cuatro años al total de la población infantil en ese grupo de edad. En otras palabras, convirtiéndola en un derecho universal para niños y niñas de 0 a 4 años de edad

Utilizando la información procesada y provista por EVALÚA-DF, la inversión en términos presupuestarios inicial sería, en términos aproximados, de \$194 millones de pesos al mes, lo que representaría un total de \$2,441 millones anuales (datos de población en delegaciones clasificadas en pobreza alta 2008: 236 mil niños y niñas y \$862 pesos de medio salario mínimo).

¹⁶⁴ En este caso se propone una asignación fija por niño o niña independientemente del número de niños y niñas, debido a que se está cubriendo el grupo de 0 – 4 años de edad, lo que hace un promedio de 1,1 a 1,6 niños por hogar dependiendo del nivel de fecundidad del grupo social. En caso de extenderse esta asignación al grupo 0 – 12 años de edad o hacerla efectivamente universal para la infancia, o sea 0 – 18 años, podría programarse un sistema de asignaciones decrecientes por número de niños o niñas de acuerdo con un sistema de ahorro a escala.

La asignación cubriendo al total de infantes de 0 a 4 años del DF, que se alcanzaría al cuarto año (a pesos del año inicial) sería de \$493 millones mensuales y un total anual de \$6,206 millones de pesos (600,000 niños y niñas y \$862 pesos de medio salario mínimo)

Una alternativa factible, entre las muchas posibles, sería la de extender la cobertura hasta los 12 años de edad en la delegaciones de pobreza alta. Esto implicaría una cobertura adicional de aproximadamente 457 mil niñas y niños de 5 a 12 años de edad, con una inversión adicional de \$394 millones de pesos mensuales, es decir, \$4,727 millones anuales. La enorme ventaja de esta alternativa es que para esos grupos de extrema pobreza no se produce un proceso de corte y desgranamiento a una edad tan temprana como los 5 años.

Cuadro 6: Estratos del MMIP en las Delegaciones del DF por Grupos de Edad 2004

Estratos del MMIP	Grupos de edad (años)									
	Cero	%	1 a 4	%	5 a 12	%	0 a 18	%	Total	% Total
Total de Pobres	94,996	67.38	361,583	64.40	786,955	67.60	1,817,344	65.62	4,738,314	54.28
No Pobres	45,981	32.62	199,893	35.60	377,102	32.40	952,217	34.38	3,990,416	45.72
Total	140,977	100	561,476	100	1,164,057	100	2,769,561	100	8,728,730	100

Cuadro 7: Estratos del MMIP en las Delegaciones del DF por Grupos de Edad 2008

Estratos del MMIP	Grupos de edad (años)									
	Cero	%	1 a 4	%	5 a 12	%	0 a 18	%	Total	% Total
Total de Pobres	81,19	71.74	368,78	75.	883,28	76.42	1,956,37	72.95	5,224,4	59.37
No Pobres	31,99	28.26	119,15	24.	272,48	23.58	725,487	27.05	3,574,0	40.63
Total	113,1	100	487,93	100	1,155,7	100	2,681,85	100	8,799,2	100

En los cuadros 6 y 7 se pueden observar los estratos del MMIP en el DF por grupos de edad, tanto para 2004 como para 2008. Las categoría de “total de pobres” contempla las siguientes categorías: Indigente, muy pobres y pobres moderados. La categoría de “no pobres” contempla: SANBRIT (con satisfacción de necesidades básicas y requerimientos de ingresos tiempo), clase media y clase alta.

Estos datos demuestran que, el ‘beneficio universal para la infancia’ en el Distrito Federal, puede ser factible tal como lo es hoy la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años; incluso si se analiza la pobreza por grupo de edad, se revela que los niños y niñas constituyen el grupo de población con el porcentaje más alto de pobres, razón por la cual debiera privilegiarse en el presupuesto, pues constituye una política mucho más progresiva en términos de distribución del ingreso, que la de adultos mayores.

No es casualidad que, en los países con el desarrollo humano más elevado, se dé prioridad a la infancia, por considerarse el grupo potencialmente más relevante en términos de productividad para un país. Es el caso del Reino Unido donde, como señala Peter Townsend¹⁶⁵, los Primeros Ministros se fijaron la meta de reducir la pobreza infantil a la mitad en 2010-2011 y erradicarla en 2020, a partir del establecimiento de un beneficio universal para niños y niñas, el cual, de acuerdo con sus estudios, es fácil de administrar y, al ser accesible a todos (universal), no reduce los incentivos para la búsqueda de trabajo remunerado por parte de los padres.

6.3. Cobertura Actual en el DF de las Políticas de Apoyo a la Ciudadanía Social de Niños y Niñas en el DF. El Programa Becas Escolares para Niños y Niñas que se Encuentran en Condiciones de Pobreza y Vulnerabilidad Social

El GDF estableció este programa para atender a niños y las niñas que por su condición de pobreza y vulnerabilidad lo requieran, y tiene como objetivos hacer efectivo el derecho a la educación de esta población, promover y fortalecer su permanencia, incorporación o reincorporación al sistema escolarizado, revirtiendo el círculo vicioso de la exclusión.

La operación de este programa es responsabilidad del Sistema de Desarrollo Integral de la Familia (DIF-DF), y según sus reglas de operación, se otorga con prioridad a niñas y niños de 6 a 15 años, hijos de madres solas cabeza de familia, así como a la población en riesgo de deserción, reprobación o bajo aprovechamiento escolar, que habiten en unidades territoriales de muy alta, alta y media marginación y cuya familia tenga ingresos de hasta dos salarios mínimos, en el caso que vivan en unidades territoriales de baja y muy baja marginación.

Lo anterior permitiría establecerlo, previas importantes transformaciones, como un programa prioritario, dadas las condiciones de pobreza de la infancia en el Distrito Federal

¹⁶⁵ Profesor / investigador en London School of Economics (LSE)<http://www.fabians.org.uk/events/events/peter-townsend>

y la necesidad de protección de este grupo social. Sin embargo, de acuerdo con el tercer informe de gobierno, el Programa de Becas Escolares para Niñas y Niños en Condición de Vulnerabilidad Social brindó 22 mil 775 becas a niños y niñas en 2009, lo que apenas representa menos del 1.65% de la población pobre de entre 6 y 15 años en el Distrito Federal. Esta situación, que demuestra el bajo impacto de un programa con objetivos importantes pero resultados acotados por el grado de focalización, capacidad presupuestal o discrecionalidad a que parece estar sometido.

Por otro lado, para el grupo selectísimo de infantes que la reciben, el otorgamiento de la beca de \$787.80 pesos mensuales, a pesar de ser un apoyo sustantivo, sigue siendo insuficiente, y llama la atención el hecho de que se duplique con el beneficio establecido en la Ley que establece el derecho a recibir un apoyo alimentario a las madres solas, que entró en vigor el pasado 1 de septiembre de 2009, y que señala como pensión alimentaria para las madres solas de escasos recursos el monto equivalente a cuatro días de salario mínimo mensual, es decir, alrededor de \$220 pesos mensuales.

Al respecto es importante comentar que, como se señaló en el Capítulo 3, la aplicación simultánea de los mencionados programas refleja alguna dispersión y duplicidad de la política social del Distrito Federal, para lo cual se propone alinear los objetivos sosteniendo que ambos debieran considerar como principal objetivo el apoyo al grupo de población más vulnerable, por un lado conjuntando esfuerzos y por otro estableciendo un monto más elevado que considere, por ejemplo, no sólo una parte del salario mínimo sino el incremento de la inflación en alimentos.

El primer aspecto que resulta evidente es la muy escasa población menor de 12 años cubierta por el programa analizado en el punto anterior. En efecto, sólo una mínima y limitada proporción de niñas y niños está incluida. Pero tal vez el problema más importante que debe señalarse esté relacionado con la concepción misma del programa. Tal como está formulado, aparece orientado a un programa de extrema focalización que busca 'salvar' la situación de la infancia en peores condiciones de vulnerabilidad. Las reglas de operación muestran en forma clara una concepción limitada de vulnerabilidad,

que deja fuera a la gran mayoría de las niñas y niños afectados por pobreza e indigencia, incluyendo las situaciones de alto riesgo.

Se trata por lo tanto de plantear un cambio sustantivo con relación a la transferencia de dinero para la infancia. Un cambio que implique no sólo un aumento sustantivo de cobertura, sino también una orientación distinta, universalista, a fin de que pueda representar un efectivo derecho para la infancia y las familias en el DF.

Este cambio debería estar asentado en una ley que, además de incorporar a las niñas y niños como sujeto de derecho, tal como se señala en el Capítulo 3, institucionalice esta transferencia dándole el carácter de derecho de ciudadanía.

Capítulo 7

Política de Cuidado Diurno de Menores

La CDN plantea que cada niño y cada niña tiene derecho a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. La satisfacción de este derecho es responsabilidad de los padres o los encargados de su crianza. El Estado, a través de políticas públicas, tiene el deber de apoyar a los padres en el cumplimiento de esta tarea. En este sentido, tienen prioridad las preferencias de la familia y sus opciones de vida, siempre que no atenten contra los derechos del menor. El interés superior del niño, su supervivencia y su desarrollo, priman sobre otras consideraciones. En este contexto, sus derechos se cumplen en la medida en que este último se realiza de mejor manera.

Una política para la primera infancia, debe ser una estrategia integral que cubra la necesidad del cuidado diario de niños y niñas para fomentar la igualdad. La importancia de los primeros años de vida es fundamental para el desarrollo. Miles de niños y niñas nacen y crecen con diversos tipos de limitaciones y obstáculos sociales, culturales, ambientales y económicos que resultan en una inadecuada incorporación a la sociedad.

El impacto negativo de la carencia de adecuados cuidados en el desarrollo y estimulación temprana, ha sido mostrado por una serie de trabajos empíricos. Esto ha sido corroborado por trabajos recientes relacionados con el desarrollo cerebral y las facultades cognitivas, lo podríamos denominar como el desarrollo de capacidades. Los estudios han mostrado que es durante los primeros 18 meses de vida donde se expanden y organizan los sistemas cognitivos básicos y en los primeros años de vida, los relacionales. Los resultados de las investigaciones de un equipo internacional sobre el tema del desarrollo de los menores de 5 años, resaltan que el desarrollo cognitivo y socio-emocional en los primeros años es un indicador y un determinante del progreso en el sistema escolar formal. Estudios longitudinales en diversos países como Guatemala, Sudáfrica, Brasil y Filipinas muestran

esta relación (McGregor y otros, 2007)¹⁶⁶.

Gráfica 7: Desarrollo Cerebral Humano

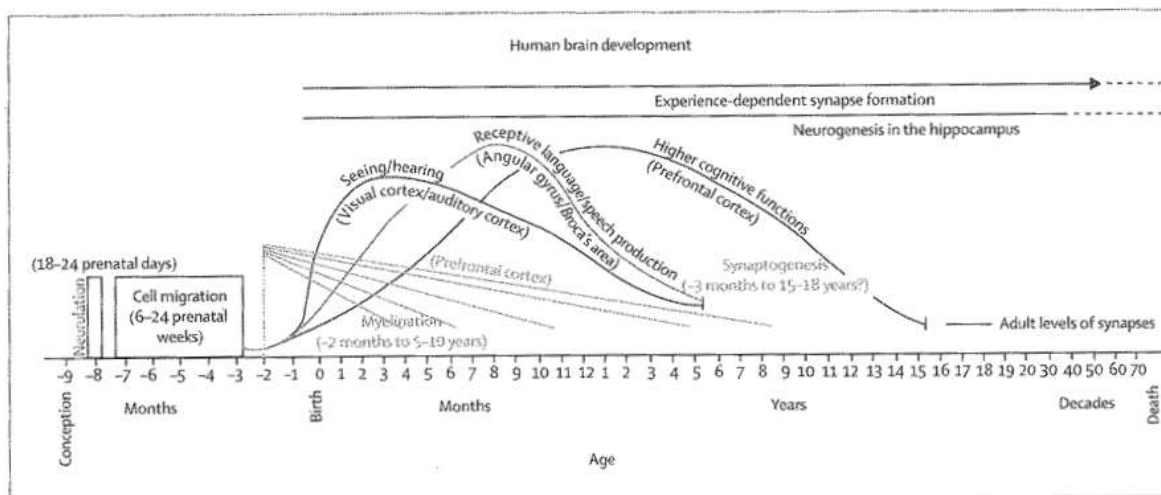


Figure 1: Human brain development
Reproduced with permission of authors and American Psychological Association²⁷ (Thompson RA, Nelson CA. Developmental science and the media: early brain development. *Am Psychol* 2001; 56: 5-15).

El cuidado diurno de los menores, es una materia que exige ser considerada con estricta atención y prioridad en la elaboración de las políticas de infancia. Un estudio dirigido por Eric Dearing, profesor asociado del *Boston College's Lynch School of Education*, ha proporcionado más evidencias sobre algo conocido y reconocido por la sociedad, que es la importancia del cuidado diurno en los menores de edad. Una importante conclusión que su estudio arrojó, es que "Los mayores beneficios estimados del cuidado infantil de alta calidad fueron visibles entre los niños más pobres, pero incluso en los niños próximos al 200 por ciento por debajo de la línea de pobreza, los efectos de un cuidado infantil de alta calidad se compararon favorablemente con los de niños de familias de mayores ingresos". Esto nos dice que cuando en el centro de cuidado infantil diurno se ofrecen servicios de alta calidad, se están sentando las bases para que los niños y las niñas tengan un adecuado desarrollo personal y académico.

¹⁶⁶ Grantham-McGregor S, Bun Cheun Y, Cueto S y otros integrantes del grupo internacional sobre desarrollo infantil (2007) "Development potential in the first 5 years for children in developing countries" en *The Lancet* Vol. 369. Enero 2007

El abandono diurno de los y las menores, y una parte de la negligencia hacia ellos y ellas, están en buena medida determinados por *la pobreza de tiempo* de los adultos del hogar. Sobre este tema abundaremos más a medida que vayamos avanzando en este Capítulo.

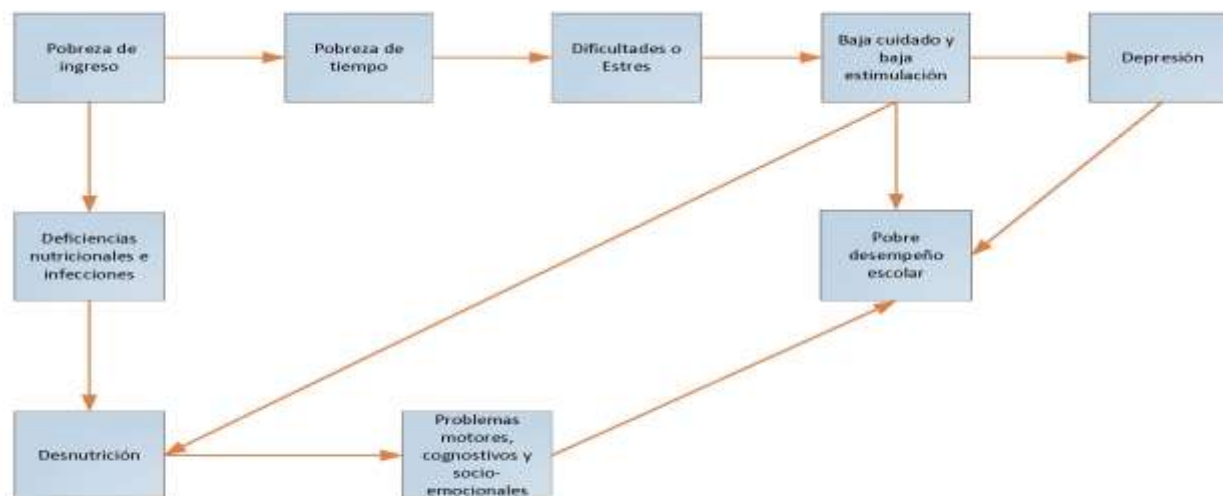
El problema del abandono diurno existe por muchas y diversas razones. Los padres y madres de familia, en muchos casos, no disponen del tiempo necesario para cuidar y convivir con los y las menores; y muchas otras familias no tienen los recursos suficientes para acceder a servicios de cuidado, ya sea porque no existe la suficiente oferta, porque no se tienen los recursos económicos suficientes para pagar el servicio o porque las guarderías se encuentren en lugares lejanos al lugar de residencia.

El abandono diurno de menores tiene graves consecuencias en los y las menores; algunas son inmediatas, como accidentes o hasta la muerte de un menor provocadas por la negligencia u otras circunstancias que impidan a los padres dar el debido cuidado y atención que requiere el menor; otras a mayor plazo, como el letargo en el desarrollo físico, emocional y psicológico de los y las menores, dificultades en el aprendizaje, la escolaridad y conflictos sociales.

El negativo impacto en el aprendizaje y las dificultades en el sistema escolar producen un sistema de retraso y desgranamiento, que repercute al alcanzar la adolescencia e incorporación a la preparatoria.

El diagrama siguiente busca mostrar de manera simple el efecto y relación entre distintos factores que afectan las posibilidades presentes y futuras de la infancia. La 'pobreza de tiempo' constituye, tal como se explica más adelante, un factor generalmente no señalado, pero central entre los factores explicativos de las dificultades de adecuado cuidado y estimulación infantil. La falta de programas masivos para cuidado diario se convierte en factor complementario que potencia esta carencia.

Cuadro 8: Efecto y Relación entre Distintos Factores que Afectan las Posibilidades de la Infancia



Fuente: adaptado de Grantham-McGregor S, Bun Cheun Y, Cueto S (Ops. Cit.).

7.1. La Pobreza de Tiempo y el Cuidado Infantil

Araceli Damián en “El tiempo en el análisis del bienestar y la pobreza” explica cómo Julio Boltvinik (1992 y 2005) propuso el innovador índice de pobreza de tiempo (el exceso de tiempo de trabajo, ETT). Señala que “mediante el ETT, los hogares son clasificados como pobres o no pobres de tiempo, de acuerdo con las diferencias que existen entre el tiempo dedicado al trabajo doméstico y extradoméstico,¹⁶⁷ al estudio, al transporte y al cuidado personal, frente al número de jornadas-adulto disponibles en el

¹⁶⁷ El ETT se calcula a nivel de hogar. Para las horas dedicadas a trabajo extradoméstico se incluye el total dedicado a esta labor por todos los miembros del hogar de 12 años y más (el límite inferior está determinado porque las encuestas en México recaban, por lo general, el número de horas trabajadas extradomésticamente a partir de esa edad).

hogar para realizar el trabajo doméstico y extradoméstico¹⁶⁸. Cuando los miembros del hogar dedican más tiempo al trabajo doméstico y extradoméstico que el normativamente establecido (una vez descontada educación, cuidado personal y transporte) son clasificados como pobres de tiempo”¹⁶⁹.

Aunque ésta no es la única explicación, se puede plantear que constituye la explicación principal. La pobreza de tiempo, según el trabajo de Damián antes citado, y el antecedente inmediato del mismo (Julio Boltvinik y Araceli Damián, *La pobreza en el DF en 2004*, 2006), era ya muy alta en el DF en 2004 como resultado del tamaño gigantesco de la ciudad, de los severos problemas de tráfico vehicular y de la alta participación de la mujer en la actividad económica. Mientras el DF tuvo, en 2008, un nivel de incidencia de la pobreza integrada (calculada con el MMIP: Método de Medición Integrada de la Pobreza¹⁷⁰) bastante más bajo que la del país (59.4% vs. 75.1%), las pobrezas de tiempo son muy similares (52.5% en la nación y 47.8% en el DF). Pero además, mientras la incidencia de la indigencia (el nivel más intenso de pobreza) en el DF es menos de la mitad (43%) de la observada a nivel nacional por lo que se refiere a la pobreza integrada (12.1% vs. 28%), en contraste, en materia de tiempo la indigencia en el DF (10%) es muy cercana a la observada a nivel nacional (12.7%). Los horarios de la educación preescolar y primaria (edades en las que el cuidado del menor en el hogar sigue siendo importante) son muy limitados, no coinciden con el horario de trabajo de los padres (sobre todo el horario de salida), lo que hace muy difícil compatibilizar ambos horarios sin generar daños potenciales a los menores.

¹⁶⁸ Se consideran jornadas-adulto disponible igual a 48 horas a la semana.

¹⁶⁹ Damián, Araceli. El tiempo en el análisis del bienestar y la pobreza. (En Dictaminación). Revista Renglones. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.

¹⁷⁰ Julio Boltvinik (1992 y 2005) propuso el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP). Los cálculos de la pobreza del MMIP se basan en la combinación de tres dimensiones: pobreza de ingresos, pobreza de tiempo y NBI (necesidades básicas insatisfechas); mientras las dos primeras dimensiones están constituidas por sólo un indicador, la tercera se conforma con ocho: educación; salud y seguridad social; vivienda; agua y drenaje; bienes durables; manejo de basura; energía doméstica, y teléfono. Al combinarse los índices de estos ocho indicadores se obtiene el índice de NBI de cada hogar, que al combinarse con ingresos y tiempo permite obtener el índice integrado del MMIP para cada hogar, con base en el cual se clasifican los hogares en uno de seis estratos: indigentes, muy pobres, pobreza moderada, con satisfacción de necesidades básicas y requerimientos de ingreso-tiempo (sanbrit), clase media y clase alta. (Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2009/08/21/index.php?section=economia&article=026o1eco>)

La pobreza de tiempo se refiere a la carencia que los hogares sufren debido a que sus miembros trabajan en exceso o no tienen recursos humanos suficientes para cubrir sus requerimientos de trabajo doméstico (incluyendo cuidado de menores). Esto tendrá también como consecuencia la desatención o abandono de otras actividades, como el estudio, la convivencia familiar, o el tiempo libre en general¹⁷¹.

7.2. Acceso a Servicios de Cuidado Diario en el DF

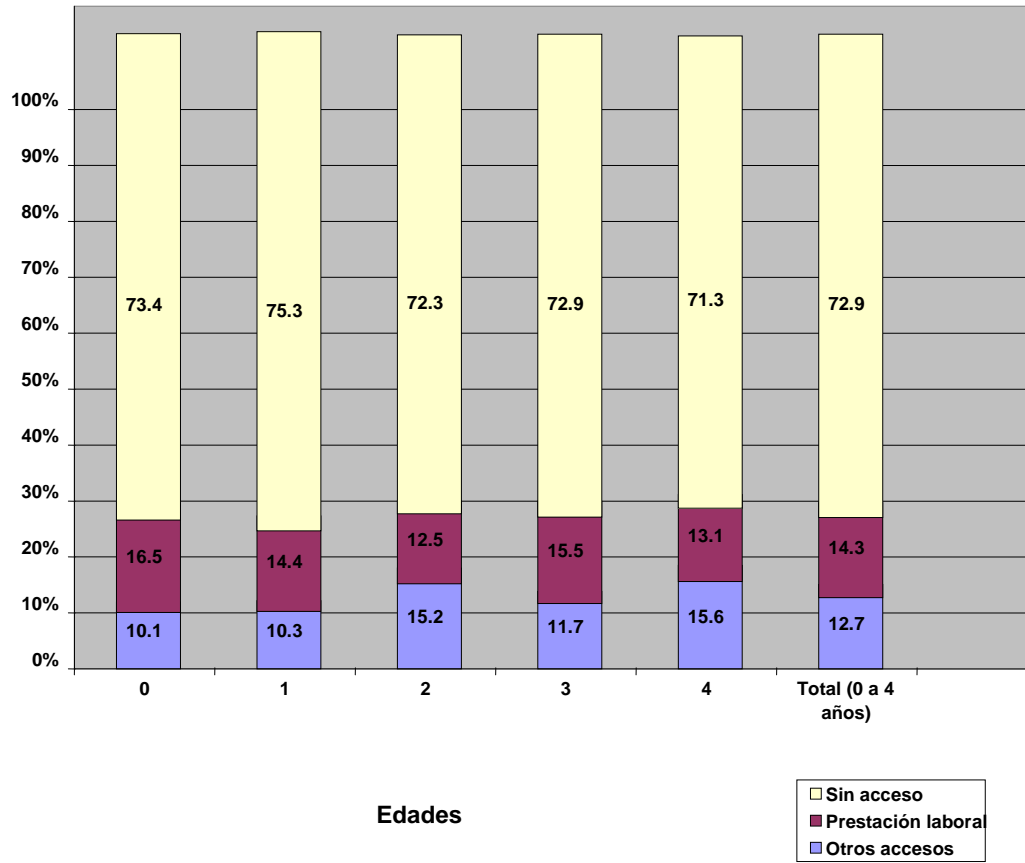
Al problema de pobreza y en particular al de pobreza de tiempo que tan agudo sufren las familias en el DF, se agregan la carencia generalizada de acceso a servicios de cuidado diario, aunada a la grave escasez de centros asistenciales e infraestructura para obtener del sector público estos servicios sin tener que pagar por ellos.

Los datos disponibles muestran que el 73% de las niñas y niños de 0 a 4 años de edad en el DF no disponen de acceso a servicios de “guardería”. En 2008, de 601 mil menores de 0 a 4 años de edad que habitaban en el DF, 438 mil no tenían acceso a guarderías y 163 mil sí lo tenían. De éstos, un poco más de la mitad (86 mil) tenía acceso por prestación laboral de la madre y 77 mil por otras formas de acceso. (En la Gráfica 8 se presenta la estructura relativa de la condición de acceso). El 12.2% de este último grupo estaba representado por los poco más de 9 mil que tenían acceso a los centros de cuidado infantil del DF-DIF. El resto de este grupo no asociado a prestaciones laborales, estaría cubierto mayoritariamente por servicios privados de guardería, aunque aquí se encontrarían también las demás guarderías del GDF.

¹⁷¹ Damián, Araceli. La pobreza de tiempo. El Caso de México. *Estudios Sociológicos* vol. XXIII, núm. 3, pp. 807-843, 2005.

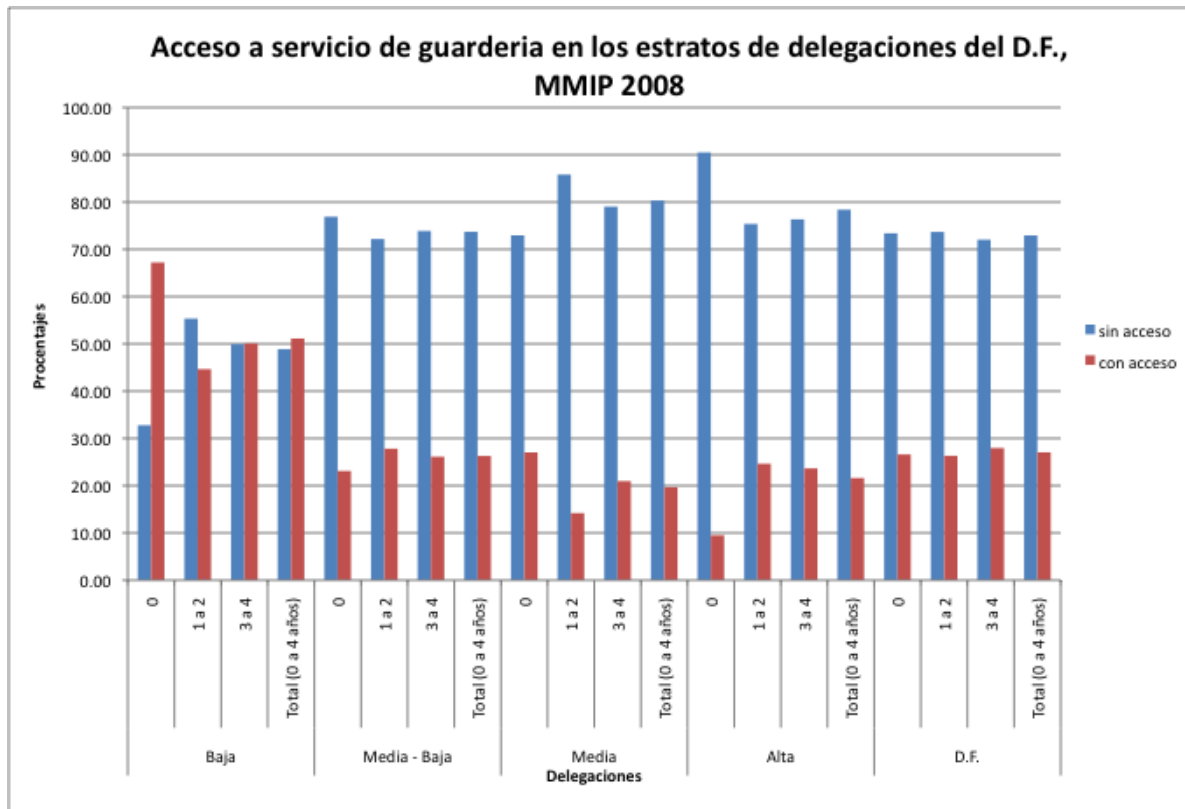
Gráfica 8. Acceso (en %) de menores de 0 a 4 años de edad a guarderías por prestación laboral y otros accesos. DF, 2008

Por ciento
de los menores



Fuente: Cálculos del EVALÚA DF a partir de la ENIGH2008, INEGI.

Gráfica 9: Acceso a Servicio de Guardería en los Estratos de Delegaciones del DF (2008)



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por EVALÚA DF.

Como se aprecia en la Gráfica 9, la carencia de acceso es mucho mayor en las delegaciones de alta pobreza. En éstas el 90% de las niñas y niños de menos de 1 año no tienen acceso a guardería, es decir solo menos del 10% tienen algún acceso, mientras que en los distritos de baja pobreza, Azcapotzalco, Cuauhtémoc, Coyoacán, Miguel Hidalgo y Benito Juárez, más del 65% tienen acceso a guardería, reduciendo el número de los que no tienen acceso a 33%.

Esto implica una falta casi total de acceso a estos servicios en las áreas más pobres y por los sectores más necesitados, en los cuales las posibilidades de cuidado diario se imposibilitan por la acumulación de obstáculos que implica la pobreza en sus múltiples dimensiones.

Por otra parte, los datos elaborados por EVALÚA DF en relación con hogares con y sin miembros de 18 años y menos por estratos del MMIP, muestran que mientras que el 76% de los hogares indigentes y el 66% de los muy pobres incluyen menores, esta proporción se reduce a 23% en la clase media y a menos del 10% en la clase alta.

En el Distrito Federal, existen programas sociales con los que se busca cubrir la necesidad de cuidado diurno en la primera infancia. Existe el Servicio de Estancias Infantiles y los Centros de Asistencia Comunitaria. En el marco de este servicio, se encuentran los Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil (CADIS), los Centros de Asistencia Infantil Comunitaria (CAICS) y el Programa Centros de Día y Albergue de niños y jóvenes trabajadores de la Central de Abasto de la Ciudad de México. Los Centros de Día 1 y 2 tienen como propósito, proporcionar protección social a la niñez en riesgo. Los servicios que ofrecen, de acuerdo con datos obtenidos en la página de Internet del DIF-DF son los siguientes: apoyo pedagógico para niños y niñas con problemas de aprendizaje; regaderas y comedor; apoyo de tareas, regularización de materias, orientación para la salud, alimentación balanceada y el conocimiento de sus derechos. Proporcionan también talleres para los padres y madres de familias¹⁷².

Estos centros se encuentran ubicados en la Colonia Centro del Distrito Federal. En el mes de noviembre de 2009, el equipo evaluador visitó, entre otros, el Centro de Día y el Albergue de niños y jóvenes trabajadores d .

El Centro de Día es un inmueble residencial que fue adaptado para dar el servicio de cuidado a los niños y las niñas. En la parte superior, hay una terraza donde se encuentra la cocina y junto a ésta, hay un área donde se realizan diferentes actividades con los niños y las niñas. Los salones en la planta baja son pequeños. El espacio físico donde se encuentran los niños y las niñas es visiblemente insuficiente. Los salones de clases son muy reducidos para el número de infantes que se encuentran dentro de ellos.

El Albergue de niños y jóvenes trabajadores de la Central de Abasto de la Ciudad de México, atiende a los hijos e hijas de las personas que trabajan en la Central de Abastos y

¹⁷² <http://www.dif.df.gob.mx/transparencia/FXX/ninez/centros.pdf>

tienen entre 6 y 17 años de edad. En este espacio, se les proporcionan servicios médicos, servicio de comida y pernocta. El albergue goza de un espacio físicamente más grande que el del Centro De Día. Cuenta con un jardín en la parte trasera, que facilita mayor esparcimiento para las y los infantes. Dentro del albergue, hay diferentes salones en los que se hacen actividades lúdico-recreativas. Existe también un cuarto con literas para que los niños puedan dormir ahí. Tiene además un área de comedor y una cocina.

También se hicieron visitas de terreno a los CADIS y CAIC, que arrojan las siguientes observaciones:

- El personal está identificado y comprometido con los propósitos de los centros infantiles y comunitarios. Los programas de capacitación y entrenamiento constituyen un instrumento relevante para mantener la calidad del servicio y el interés del personal. Sin embargo, estos programas deberían ser más sistemáticos y frecuentes.
- Más allá de las nuevas inversiones, los centros muestran evidencias de prolongada falta de inversión en infraestructura.
- Los procesos administrativos y organizacionales deberían, por una parte, simplificarse, de manera que no impliquen una sobrecarga que disminuya el trabajo sustantivo. Por otra, los datos y documentos que se generan en los procesos administrativos deberían ser utilizados también para propósitos de diagnóstico, planeación, monitoreo y evaluación de los centros.
- En relación al último aspecto, cabe señalar que buena parte de la información que recaban los centros no se procesa en forma automatizada. La información que está disponible en forma computacional rápida es limitada. Esto disminuye la riqueza de la información y las posibilidades organizativas del DIF-DF.
- Los CADIS visitados se encuentran dentro de los Centros de Desarrollo Comunitarios, en ellos se mostró una fuerte separación de las todas las actividades de ambos centros y esto a su vez se refleja con claridad en la segmentación del espacio físico.

- La articulación local comunitaria y en términos generales los esquemas participativos de la comunidad, la familia y las niñas, niños y adolescentes no son sistemáticos. Deben incorporarse sistemas de participación y rendición de cuentas y expandir los sistemas de planificación participativa. La promoción de los derechos de la infancia y la mejor forma de que puedan expresar su `voz` requiere de un proyecto y un esfuerzo sistemático que es necesario desarrollar.

Las Delegaciones políticas operan también los CENDI (Centros de Desarrollo Infantil), cuyo objetivo es ofrecer a la población que fluctúa entre los seis meses y los cinco años 11 meses un servicio educativo asistencial para los niños y niñas, mientras las madres trabajadoras se encuentran en la jornada laboral. La gran mayoría de ellos se encuentran ubicados dentro de los mercados públicos, por lo que es urgente revisar desde el punto de vista pedagógico y de protección civil la idoneidad de la ubicación y características de estos centros.

El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, plantea que los ámbitos de mayor vulnerabilidad en la sociedad mexicana se ubican en la población infantil. En este sentido, el cuidado en cada una de las etapas del desarrollo del niño y la niña debe fortalecerse, fundamentalmente en la población que vive en pobreza, para así reducir las consecuencias de la desigualdad en la Ciudad de México.

Como se dijo anteriormente, el DIF-DF ofrece tres programas: CADI, con modalidad escolarizada, CAIC semi- escolarizada para población rural y urbano marginada, los Centros de Día que procuran a la niñez en riesgo y los Centros Comunitarios DIF-DF (CCDIF).

El Cuadro a continuación, señala cuál es la cobertura y presupuestos de los CADI y de los CAIC. Como se aprecia, entre ambos cubren una población infantil de sólo 8,380 niños y niñas.

Cuadro 9: Presupuesto de CADI y CAIC (2009)

PROGRAMA	R E S U L T A D O S								
	FÍSICO (niños y niñas atendidos)				PRESUPUESTAL (Pesos con dos decimales)				IARCM (%) IV/VIII
	ORIGINAL [I]	MODIFICADO [II]	ALCANZADO [III]	ICMPP (%) III/II = [IV]	ORIGINAL [V]	MODIFICADO [VI]	EJERCIDO [VII]	IDBSPP (%) VII/VI = [VIII]	
Centros de Desarrollo Infantil (CADI)	4,142	4,142	3,267	78.9	29,966,082.00	29,291,378.38	28,418,312.74	0.97	81.3
Centro de Atención Infantil Comunitaria (CAIC)	5,217	5,217	5,113	98.0	11,019,173.00	9,675,525.76	8,526,301.39	0.88	111.2

Fuente: Sistema de Desarrollo Integral de la Familia (DIF-DF), 2009.

Podemos observar que ambos tipos de centros reciben un ingreso menor que el que reciben el resto de los programas ejecutados por la misma dependencia. Por ejemplo, el Programa Becas Escolares para Niñas y Niños en Situación de Vulnerabilidad Social, tiene un presupuesto de \$224,645,896 pesos Comparado con los \$28,400,000 pesos que reciben los CADIS; podemos notar que éstos últimos, reciben un presupuesto casi ocho veces menor al que recibe el primer programa.

De acuerdo con información del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, presentada en el Tercer Informe de Gobierno del Distrito Federal y con información al 31 de julio de 2009¹⁷³, el DIF-DF operó en 2008 , 51 CADI, mientras que al 31 de Julio de 2009, se encontraban en operación 49. La operación de los Centros de Asistencia Infantil Comunitaria (CAIC) alcanzó la suma de 91 en 2008 y decreció a 88 en 2009, según la misma fuente. En términos de costo per-capita, de acuerdo a los datos proporcionados en el Cuadro anterior por DIF-DF, los CADI ejercen un presupuesto unas tres veces mayor al de los CAIC o sea, en el primer caso el `costo`, o más apropiadamente dicho la inversión, es de \$8.700 anuales por niña o niño, y en el caso de los CAIC es de \$1.700 per-cápita por año. Dado que los servicios y las edades de la población cubierta son diferentes, en ambos casos esta comparación directa solo adiciona un elemento cuantitativo en relación a los servicios.

¹⁷³ Tercer Informe de Gobierno del Distrito Federal. Anexo Estratégico, Página 52. Disponible en: http://www.informe.df.gob.mx/images/pdf/3er_informe/anexo_estragetico.pdf

7.3. Centro Asistencial de Desarrollo Infantil (CADI)

El objetivo principal de CADI es “brindar atención asistencial a hijos e hijas de madres trabajadoras y padres con custodia, que sus edades sean entre 6 meses a 5 años 11 meses, carentes de prestaciones sociales, para favorecer el desarrollo integral de los niños y las niñas sujetos de asistencia social y/o en zonas de alta marginación”¹⁷⁴. Este es un programa de atención diurna de menores en la etapa previa a su entrada al sistema escolar y menores fuera de horario escolar.

En los CADIs se da apoyo y asistencia social para los hijos e hijas de mujeres trabajadoras, que consiste en: otorgar alimentación, atención médica y dental, pláticas de orientación a padres de familia, psicología preventiva, equipamiento, y actividades culturales para los niños y niñas. La alimentación en los CADIs consiste en desayuno, comida y colación.

Con los padres y madres de familia, se llevan a cabo pláticas con el objetivo principal de proporcionar información, orientación y sensibilización, para lograr que desarrollen actividades en pro del mejoramiento de la dinámica familiar. Los CADI solicitan una cuota mensual de recuperación como se señala a continuación¹⁷⁵:

Cuadro 10: Cuotas de Recuperación de CDC y CADI del Sistema

NIVEL	CDC Y CADI DEL SISTEMA	CENTROS FAMILIARES
ALTO	\$ 360.00	\$ 360.00
MEDIO	\$ 240.00	\$ 240.00
BAJO	\$ 120.00	\$ 130.00
		\$ 90.00
		\$ 60.00

Fuente: Lineamientos de Operación CADI, 2009.

¹⁷⁴ <http://www.dif.df.gob.mx/dif/ninez.php>

¹⁷⁵ Con base en los lineamientos de operación de los CADI.

Considerando que la cuota de recuperación oscila entre los \$120.00 M.N. y \$360.00 M.N. y que los CADIs atienden a 3,267 niños y niñas, en promedio, se obtuvieron en el año 2009 anualmente alrededor de \$7 millones, 677 mil pesos, lo que representaría el 26% del presupuesto de operación de estos servicios que, para 2009, fue de \$30,076,082.00 M.N.¹⁷⁶. Frente a esto debería considerarse y discutir cuál es el objetivo de la cuota de recuperación, y cuál es el modelo conceptual que la respalda. ¿Se trata de una necesidad económica?, ¿el DF no puede cubrir ese monto?. Parecería que más bien está relacionada con la concepción de que las familias deben pagar, aún cuando sea un monto bajo, por los servicios públicos como una forma de ‘reconocimiento’ y valorización de esos servicios. Esta aproximación es contradictoria con la idea de participación como un concepto amplio y relacionado con la distribución de poder. Esta idea ha llevado también al desarrollo de las ‘transferencias condicionadas’, tema en debate mundial. En resumen, las autoridades deberían reconsiderar el concepto mismo de cuota de recuperación que, al menos en esta particular materia, no es aplicable en absoluto.

Es necesario señalar que el Banco Mundial, que en los años ochenta y noventa promovió el establecimiento de cuotas de recuperación¹⁷⁷, y que por ejemplo se vio reflejado en el establecimiento de cuotas en el sistema escolar, en particular en África, donde después de claras evidencias respecto al negativo impacto que esto tuvo en el acceso y permanencia en la educación, ha modificado esta estrategia. Un reciente trabajo del Banco Mundial y UNICEF, apoyado por la Iniciativa por la Abolición de Cuotas Escolares (*School Fee Abolition Initiative*), marca enfáticamente que las “cuotas (*user fees*) constituyen un obstáculo mayor para la educación en los países pobres” (Nielsen D, 2009)¹⁷⁸.

Los requisitos para acceder al servicio son los siguientes:

- Ser madre trabajadora de escasos recursos y carente de prestaciones sociales, con hijos de entre 45 días y 5 años 11 meses de edad. Pagar la cuota que se determine

¹⁷⁶ Información obtenida en el Tercer Informe de Gobierno del Distrito Federal, 2009.

¹⁷⁷ Demoninado en términos amplios en ingles *user fees*.

¹⁷⁸ Noelsen Dean (November 2009), **Moving Towards Free Primary Education: Policy Issues and Implementation Challenges**, Worl Bank and UNIOCEF Socialand Economic Policy Working Papers. Ver tambien SFAI (2009), **Six Steps to Abolishing School Fees, Operational Guide**, WB UNICEF UNESCO

de conformidad con la investigación socioeconómica, visita domiciliaria y/o de trabajo¹⁷⁹.

Con base en el Tercer Informe de Gobierno del Distrito Federal, el número de niños atendidos en estos centros incrementó de 3,245 en 2008 a 3,267 en 2009, lo que representa un incremento de 111 niños y niñas en los centros. Esta cifra es muy reducida, si consideramos que en la Ciudad de México viven alrededor de 700,000 menores de 6 años. En términos porcentuales, la meta alcanzada abarca solamente el 0.5% de esta población, una cobertura ínfima.

7.4. Centro de Asistencia Infantil Comunitaria (CAIC)

Una de las alternativas de la política de cuidados diurnos son los Centros de Atención Infantil Comunitarios (CAICs), los cuales representan espacios para que las madres trabajadoras cuenten con apoyo en el cuidado y atención de sus hijos durante el lapso de su jornada laboral.

De acuerdo con datos proporcionados en el sitio web del DIF-DF, los CAIC son “espacios prestados por la comunidad, donde se brindan servicios de asistencia social a niñas y niños de 3 meses a 5 años 11 meses de edad, y a familias que habitan en zonas marginadas de media, alta y muy alta marginación”. En los CAICs trabajan conjuntamente el DIF-DF y la comunidad¹⁸⁰. El DIF-DF capacita, asesora, supervisa y propone personal voluntario para operar los Centros.

Requisitos para acceder al servicio:

- Tener uno o más hijos o hijas que requieran de este servicio mientras la madre trabaja.
- Pagar la cuota que se determine de conformidad a la investigación socioeconómica, visita domiciliaria y/o de trabajo¹⁸¹.

¹⁷⁹ <http://www.DIF-DF.df.gob.mx/DIF-DF/ninez.php>

¹⁸⁰ <http://www.dif.df.gob.mx/dif/ninez.php>

¹⁸¹ Ibid

Con el propósito de profesionalizar la atención a las niñas y los niños en edad temprana, se implementó la certificación en la Norma Técnica de Competencia Laboral, con el fin de dotar a los cuidadores infantiles de los elementos teórico-prácticos necesarios para la protección y cuidado de los menores que quedan a su cargo.

Con base en el Tercer Informe de Gobierno del GDF, en 2009 operaron 88 CAICS, que brindaron servicios a 5,113 niños y niñas, proporcionándoles desayuno escolar y material didáctico.

En el universo de niños y niñas que habitan en el Distrito Federal, el número de niños y niñas atendidos por estos centros es, como en el caso de los CADIs, insuficiente, ya que sólo atienden al 0.74% de la población infantil que reside en la entidad.

Es importante considerar que, toda vez que la cobertura de estos centros corresponde a menores de seis años, hijos de madres trabajadoras cuyo horario estaba adecuado al establecido en los CADIs; cuando sus hijos ingresan a la educación primaria, donde el horario de salida es distinto y no vinculado al laboral, generan un desajuste en las actividades de la madre que, generalmente no tiene opciones accesibles para su cuidado, lo que contribuye al abandono y todas sus nefastas consecuencias.

7.5. Los Programas y la Política de Cuidado Diario

Es importante destacar que los CADIs y los CAICs, contribuyen al cuidado diurno de los niños y niñas de madres trabajadoras en el Distrito Federal. Sin embargo, el número de niños y niñas cubiertos es exageradamente reducido si se compara con la problemática que se busca resolver.

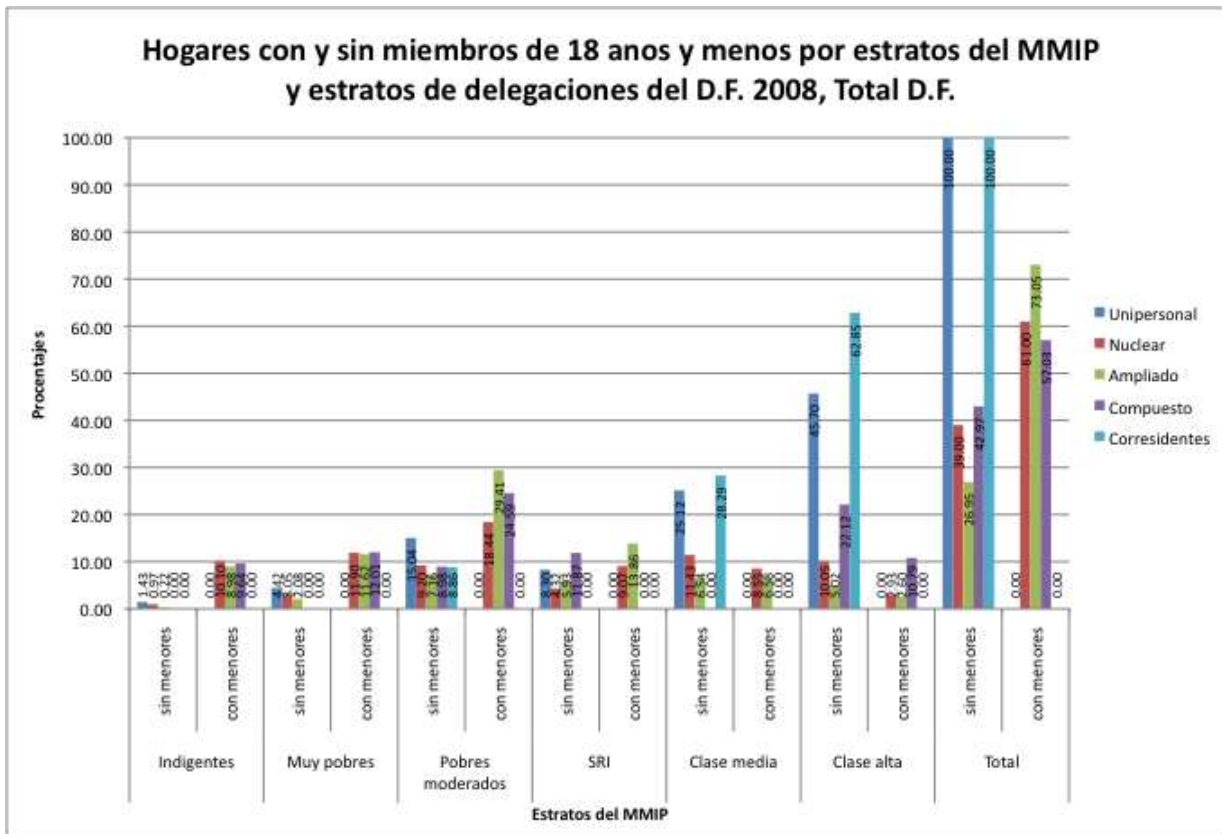
En efecto la población infantil cubierta por los CAICs y los CADIs es de sólo algo más de 8,500 niñas y niños menores de 6 años. Esto representa apenas poco más del 1% de las niñas y niños que habitan en el DF en ese grupo de edad. Si se tiene en cuenta, tal como se presentó en el Capítulo anterior, que en la población menor a 12 años, más del 75 % vive en condiciones de pobreza y de ellos alrededor del 20% en situación de indigencia,

mientras que en la población mayor de 18 años disminuye a 53%, es posible notar la diferencia que ilustra cómo, donde habitan más niños, es precisamente donde tiene mayor avance la pobreza.

Este claro contraste entre necesidades de la población y baja oferta evidencia la carencia de una política de carácter universal respecto al cuidado diario de los niños y niñas del DF. Esto también contrasta con el conocimiento de la relevancia que tiene el desarrollo temprano en el ciclo vital, y el desarrollo humano que marca la necesidad de una fuerte inversión y centralidad en esta política.

La Gráfica a continuación, ilustra cómo los hogares donde habitan menores de 18 años son significativamente más vulnerables, y por ende representan una proporción mayor de la pobreza cuando se estratifica. Es evidente cómo las niñas y niños constituyen una altísima prioridad en alimentación, salud y educación en el gasto familiar, además de ser incapaces para contribuir al ingreso.

Gráfica 10: Hogares con y sin Miembros de 18 años y Menos, por Estratos del MMIP y Estratos de Delegaciones del DF (2008)



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por EVALÚA DF.

Un dato adicional, lo proporciona la pobreza de tiempo. Tomando como referencia a Araceli Damián, y con base en los indicadores del MMIP, podemos decir que un elemento orientador de la demanda potencial de los servicios de Cuidado del DIF-DF, se puede proveer con base en la medición de pobreza de tiempo, que afecta al 47.78% de la población.

Así mismo, se debe tomar en consideración, por una parte, la muy baja proporción de menores de cuatro años con acceso a guardería (menos del 30% en el conjunto del DF), tal como se mencionó anteriormente. Por otra, el hecho es que en los hogares pobres se concentra la mayor proporción de hogares con menores.

Si bien la demanda potencial debería resultar como una combinación de estos factores, en cualquier caso resulta fuera de toda proporción la cobertura actual del sistema de cuidado

en relación con las necesidades evidentes de la infancia en el DF en esta materia.

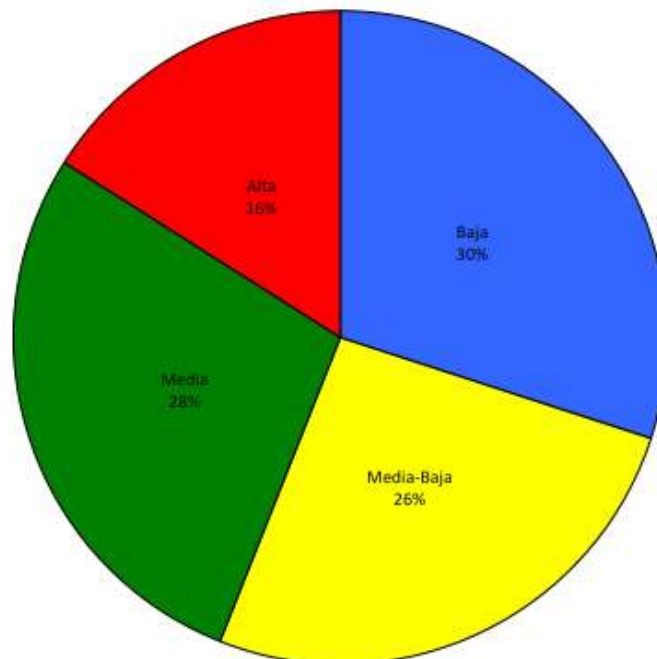
Es particularmente grave la carencia de servicios para los menores de 2 años, y más en particular para menores de 18 meses. Los mismos estarían cubiertos solo por los CADI, que no cubre a los menores de 6 meses, a pesar de que muchas madres trabajadoras deben reincorporarse mucho antes a sus actividades. Es decir, de 45 días a seis meses de edad no existe en absoluto oferta de servicios públicos del GDF para cuidados diurnos.

Otro aspecto que incrementa los problemas de la actual provisión de servicios de cuidado diario, más allá de la gravedad de su escasa cobertura, es que están concentrados en las delegaciones que han sido clasificadas por EVALÚA-DF como de baja pobreza. Es decir, como se mostró, la escasa ampliación de servicios se ha dado en dichas delegaciones, con lo cual se amplía la mala distribución territorial de la infraestructura y los servicios sociales en términos de equidad y justicia distributiva.

A continuación se muestra una gráfica elaborada con base en la densidad o número de establecimientos del DIF-DF por delegaciones, según estrato de pobreza con datos provistos por ese organismo.

Gráfica 11: Distribución de los Centros en el DF en Delegaciones de Alta, Baja, Media Alta y Media Marginación

Cobertura de los Centros en el DF



Fuente: Cobertura de los Centros DIF en el DF, 1980. DIF-DF.

En esta Gráfica se puede apreciar que la mayor densidad de servicios de Centros DIF-DF se encuentra en las delegaciones de pobreza baja. El 16% de los Centros, se encuentran concentrados en las delegaciones de pobreza alta. Muchas mujeres son empleadas domésticas en hogares de las delegaciones con pobreza baja y utilizan los servicios del DIF-DF que se encuentran ubicados cerca de su lugar de trabajo. Aún así, es importante destacar que las delegaciones con menor crecimiento de Centros DIF-DF, son las que más los necesitan.

Con la ampliación del sistema de educación preescolar, para los mayores de 3 años resulta aun más acuciante que exista una integración y coordinación entre el sistema educativo

dependiente de la SEP, y los sistemas de cuidado diario dependientes del DIF-DF. Esto reitera lo expuesto en el Capítulo 5 sobre la necesidad de una política de infancia integral basada en derechos.

Un foco rojo adicional, es el abandono que sufren los niños que, como se mencionó anteriormente, al cumplir 6 años ingresan a la primaria, donde el horario de salida tradicional es incompatible con la posibilidad de atención para familias de padre y madre trabajadores. Bajo los esquemas de los CAIC y los CADI, hijos e hijas de padres trabajadores, quedan excluidos.

Por tanto, es importante señalar que se requiere establecer políticas sociales de infancia que cubran la creciente necesidad de cuidado diurno, particularmente las de los niños en edades tempranas. Los procesos formativos básicos de los seres humanos están influidos por las experiencias tempranas en la vida. Por esta razón, las competencias y capacidades de las personas dependen de qué tan temprano se desarrollen.

Para lograr una igualdad de derechos y oportunidades, es de vital importancia producir las condiciones adecuadas desde la llamada primera infancia, que es un periodo fundamental para el desarrollo de los niños y las niñas. Es en esta etapa donde se forman las bases que acompañarán al hombre y la mujer por el resto de sus vidas.

De acuerdo con el reporte de UNICEF (Primera Infancia, 2007), “el obstáculo más grave al desarrollo en la primera infancia es la dificultad para desarrollar y ejecutar políticas eficaces que alcancen a todos los niños, niñas y familias, y que garanticen que los menores disfruten de buena salud física y logren el desarrollo necesario para aprender bien. Los aspectos más importantes se relacionan con la socialización de género positiva, el apoyo a los progenitores y las familias y el establecimiento de normas e indicadores adecuados para la planificación, la vigilancia y el registro de los avances logrados en materia de desarrollo en la primera infancia”. Por esta razón, es imprescindible que se instrumenten políticas sociales que cubran la demanda potencial de servicios de cuidado, primeramente para la niñez temprana y progresivamente, para toda la infancia en el DF.

Capítulo 8

Políticas de Apoyos Vinculados a la Equidad en la Educación para Disminuir las Desigualdades

8.1. Importancia de la Equidad en la Educación para Disminuir Desigualdades Sociales

Es importante dejar establecido que en el Distrito Federal las tareas de educación preescolar, primaria y secundaria son responsabilidades exclusivas del Gobierno Federal, específicamente de la Secretaría de Educación Pública (SEP), ya que a diferencia de todas las entidades federativas de México, la educación no se ha descentralizado en el Distrito Federal. En segundo lugar, hay que señalar que la educación en México dejó de ser gratuita, en los hechos, a partir del momento en que el Gobierno Federal abandonó la tarea de mantenimiento de las escuelas, misma que se privatizó a las asociaciones de padres de familia, que para ello exigen una cuota anual con la inscripción, por cada niño.

Habiendo hecho las anteriores consideraciones, se puede asegurar que la educación en el Distrito Federal dejó de ser gratuita, ya que existen algunos gastos en los que los padres de familia incurren para que sus hijos e hijas puedan asistir a la escuela. Uno de los costos que ha impactado más a los padres de familia son dichas cuotas de mantenimiento, que el gobierno dejó de pagar y que ahora tienen que ser cubiertas por los padres y madres de los alumnos, bajo el argumento del objetivo de mejorar la infraestructura en los centros educativos, o inclusive la disposición de mobiliario y hasta material de limpieza para los inmuebles. Asimismo los padres y madres de familia incurren en otros costos como los útiles y uniformes escolares, pues aunque existen programas sociales dirigidos a brindar apoyos económicos para la compra de los mismos, muchas veces éstos son insuficientes y no cubren el total del costo, como se analiza más adelante en la presente evaluación. Sin duda estos costos representan un gran obstáculo, especialmente para que los niños y

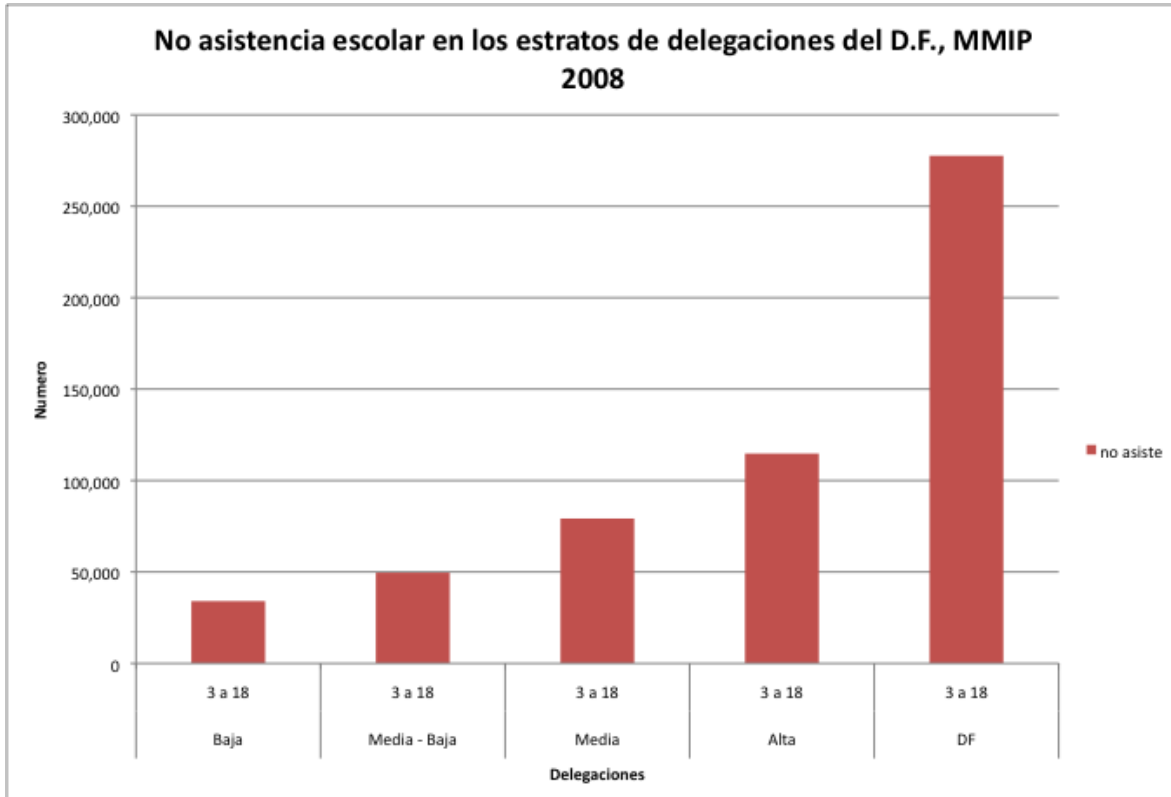
niñas del DF en situaciones de vulnerabilidad económica accedan a la educación. Por estas razones, es posible afirmar que hoy no se puede decir que existe en el Distrito Federal una política de apoyos vinculados a la equidad en la educación para disminuir desigualdades, o al menos no suficiente, sino que se tiene solamente de la existencia de apoyos fragmentados e insuficientes que deberían de ser complementados con un ingreso universal para la infancia, tal como se propuso en el Capítulo 6 de la presente evaluación.

En términos educativos, el adulto latinoamericano medio ubicado entre el 10% más rico en la distribución de ingresos, cuenta en promedio con siete años más de educación que un adulto situado entre el 30% más pobre (Hausmann y Székely, 1999, citados en CEPAL y UNESCO: Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe). En el Distrito Federal, así como en gran parte de la región latinoamericana, el acceso a la educación no asegura la equidad, dado que el sistema educativo ha acumulado grandes desigualdades sociales y en las áreas más pobres los recursos y la calidad de la enseñanza son limitados, haciendo que estas desigualdades se sigan reproduciendo a lo largo del tiempo y creando la acumulación de desventajas que llevan a la inequidad en la educación y por ende a la exclusión social.

Estos hechos inevitablemente se traducen en que la inequidad social está directamente ligada a la inequidad en la educación y resulta imperativo que el gobierno del Distrito Federal tome medidas urgentes, a través de políticas sociales y programas diseñados especialmente para la infancia en el DF, que ayuden a romper este círculo vicioso.

Como puede observarse en la Gráfica 12 abajo, en el DF en 2008 no estaban en el sistema escolar 277 mil niñas, niños y adolescentes de 3 a 18 años de edad. De éstos, una importante porción, más de 100 mil, o sea un 40%, habitan en delegaciones con alta pobreza.

Gráfica 12: No Asistencia Escolar en los Estratos de Delegaciones del DF MMIP, (2008)

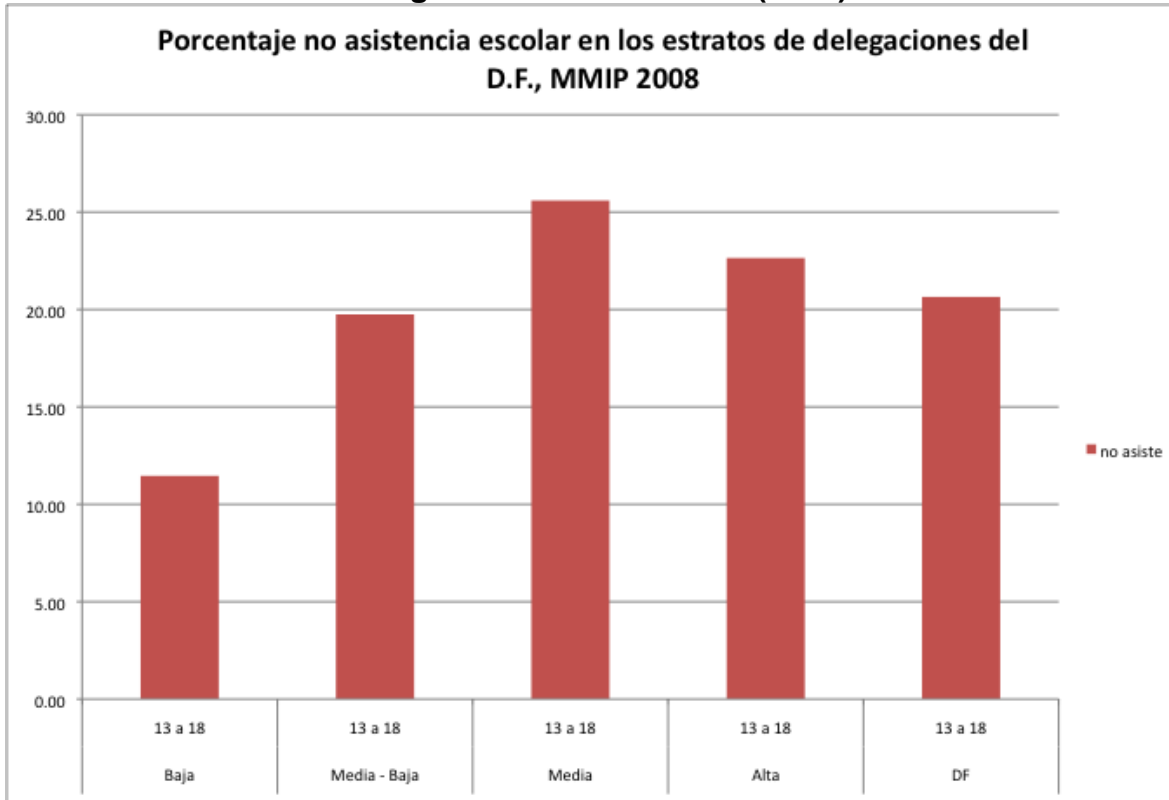


Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por EVALÚA DF.

Si bien una importante parte de ellos están entre los mayores de 13 años de edad, como puede observarse en la Gráfica 13, más de 80 mil niñas y niños de corta edad no están incluidos en el sistema escolar como también se puede observar comparando ambas gráficas. Una parte central de ellos habitan en delegaciones de alta y media pobreza.

La distribución porcentual por estrato de delegación permite apreciar que mientras en las delegaciones de baja pobreza cerca del 90% de 13 a 18 años está en el sistema escolar, o sea un poco más del 10 % no asiste, en la delegación de pobreza media esto se incrementa a más del 25%.

Gráfica 13: Porcentaje de no Asistencia Escolar en los Estratos de Delegaciones del DF MMIP (2008)



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por EVALÚA DF.

De acuerdo a la publicación en 2009 de las Reglas de Operación de los Programas Sociales del Gobierno del Distrito Federal¹⁸², la presente administración ha tenido como preocupación central el impulso a la educación pública, gratuita y de calidad. Con ese objetivo se propuso promover la consolidación de un sistema de servicios educativos que permitieran desplegar una estrategia de apoyo a la equidad y la igualdad educativa de la población del Distrito Federal, en cuatro vertientes:

- a) fortalecimiento de la escuela como un espacio social fundamental para la generación y difusión del conocimiento, y como factor básico para el desarrollo y movilidad social, para frenar los niveles de deserción escolar, reducir la exclusión educativa en sus diferentes manifestaciones y ajustar las brechas escolares;

¹⁸² Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal. Los programas sociales del Gobierno del Distrito Federal. Reglas de Operación 2009.
http://www.sds.df.gob.mx/archivo/2009/documentos/Programas%20Sociales%20_2009.pdf

- b) compensación de las desigualdades escolares, en las zonas de bajo desarrollo de las delegaciones del Distrito Federal, para fortalecer la oferta educativa y garantizar el derecho a la educación pública gratuita, laica y de calidad a todos los niños, niñas, jóvenes y adultos, mediante el abatimiento de las causas del rezago educativo, entre otras importantes deficiencias que afectan la calidad educativa de la ciudad;
- c) ampliación de las oportunidades de educación media y superior en los niveles de bachillerato y universitario y;
- d) Asumir la descentralización de la educación básica, para generar condiciones más adecuadas para la defensa y fortalecimiento de la escuela pública, garantizar la igualdad de condiciones y oportunidades educativas para todos, además de mejorar la calidad de la enseñanza en la ciudad.

Estas cuatro vertientes han sido los propósitos anunciados al inicio del gobierno actual; sin embargo, el Gobierno del Distrito Federal ha enfrentado serias restricciones para llevarlos a cabo, ya que la educación preescolar y básica no depende de su administración, sino de la Secretaría de Educación Pública del Gobierno Federal. Si la descentralización en la educación del Distrito Federal se llevara a cabo, el Gobierno del DF tendría más posibilidades de atender las necesidades locales de esta entidad y probablemente se enfrentaría con menos restricciones para cumplir los objetivos mencionados en las cuatro vertientes descritas.

Para la presente evaluación, en este Capítulo se analizan los programas sociales que están directamente relacionados con apoyos vinculados a la equidad en la educación para reducir las desigualdades sociales, que son como ya se mencionó anteriormente: el Programa de Desayunos Escolares (PDE), el Programa de Uniformes Escolares Gratuitos, el Programa de Útiles Escolares Gratuitos y el Programa Prepa Sí. Además se analiza el Programa 'Educación Garantizada' operado por el GDF junto con el Fideicomiso Público de Educación Garantizada. En conjunto, estos cinco programas representan acciones pro-activas, que contribuyen a que el derecho a la educación se otorgue de manera realmente

gratuita o represente – en cada caso – un apoyo importante para que los niños y niñas del DF puedan gozar del derecho a la educación y pueda ser ésta un medio central para superar obstáculos de pobreza y falta de oportunidades para disminuir así inequidades y desigualdades a lo largo de sus vidas.

Las niñas y los niños del Distrito Federal representan uno de los grupos demográficos más vulnerables y expuestos a mayores riesgos (junto con los adultos mayores), dentro del cual el impacto de la pobreza y exclusión social es mucho mayor. Aunado a lo anterior, la desigualdad existente en la distribución del ingreso de las familias en el DF y en ocasiones el descenso en el gasto público en educación, son situaciones que ocasionan que los sectores más desfavorecidos tengan más dificultades para acceder a los servicios educativos. Una de las principales prioridades del gobierno del Distrito Federal consiste en buscar los medios para que la educación esté al alcance de todos los niños de la Ciudad de México, mediante la instrumentación de programas que contribuyan a garantizar su permanencia en el sistema educativo. Para contribuir a la eliminación sistemática de barreras al acceso y permanencia desde el preescolar hasta la por lo menos la preparatoria, el Gobierno del Distrito Federal debería analizar la posibilidad de asignar para diversos gastos una determinada cantidad por plantel y terminar así con el pago de las actuales cuotas que, además, son irregulares y no tienen fundamento jurídico. A continuación se describen y analizan los programas sociales mencionados anteriormente.

8.2. Programa de Desayunos Escolares (PDE)

En el Distrito Federal, el 47.3 % de la población habita en unidades territoriales de muy alta, alta y media marginación; en ellas se ubican los grupos más pobres de la población y se registran los índices de mayor rezago social. Dicha población enfrenta serias restricciones para el acceso a los satisfactores básicos, en particular al parámetro mínimo de alimentación, lo que se manifiesta en un deterioro grave de la calidad de vida y suficiencia alimentaria y tiene serias repercusiones en el estado de salud de los individuos.

A partir de 2001 el PDE dejó de ser de carácter universal y pasó a ser focalizado, de

acuerdo con nuevos criterios de asistencia alimentaria del Gobierno Federal (que otorga una parte de los recursos de este programa, vía aportaciones federales) dirigida a los grupos más vulnerables de la población. Para la articulación e instrumentación de la política y programas de desarrollo social del Gobierno del Distrito Federal, se determinaron, por la Coordinación de Planeación y Desarrollo Territorial (COPLADET), 1,352 unidades territoriales clasificándolas por niveles de marginación. Dentro del Programa de Desayunos Escolares se reorientaron los recursos hacia los niños y niñas inscritos en las escuelas públicas del Distrito Federal, ubicadas en las unidades territoriales de muy alta, alta y media marginación, a quienes se les proporciona una ración alimenticia diaria de lunes a viernes, durante el ciclo escolar y preferentemente al inicio del horario de clases.

Aunque el principal objetivo del PDE es contribuir a mejorar el estado de nutrición de los sujetos de asistencia, para elevar su desempeño y aprovechamiento escolar, es importante mencionar que la ración alimenticia brindada es simplemente un complemento alimenticio y no se le puede llamar un desayuno como tal. Los alimentos que se otorgan a los beneficiarios se consideran apoyos en especie y los recursos que se aplican son de origen público federal, transferidos al DF a través del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF); sin embargo, la cuantificación y determinación de la población potencial y objetivo corresponde a cada sistema estatal del DIF, sustentado en el diagnóstico de su Plan Estatal Anual de Alimentación que deberán enviar cada año¹⁸³. El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012 plantea que el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF-DF) continúe con la operación del Programa de Desayunos Escolares.

Se dice en las reglas de operación que la cobertura del PDE tiene aplicación en todas las escuelas oficiales de educación inicial, preescolar, escolar y educación especial de las 16 delegaciones políticas del DF, pero hay que precisar que son atendidas prioritariamente

¹⁸³ México DIF. Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA). Posición Institucional Desayunos. http://www.dif.gob.mx/dif-digital/comunicacion%20social/SEGUIMIENTO%20ASPECTOS%20SUCEPTIBLES%20MEJORA/pi_eiasa_desayunos.pdf

las que se ubican en zonas de muy alta, alta o media marginación. Así, de acuerdo con las Reglas de Operación 2009 de los programas sociales del Gobierno del Distrito Federal, para el ciclo escolar 2008-2009 se tiene registrada una cobertura de 705,982 beneficiarios atendidos diariamente en 2,975 escuelas (1,368 escuelas con 202,716 beneficiarios en el nivel preescolar y 1,607 escuelas con 503,266 beneficiarios en el nivel primaria). Para el ejercicio fiscal 2009, el DIF-DF previó adquirir 114 millones de raciones alimenticias con un techo presupuestal de \$440 millones de pesos.

De acuerdo al DIF-DF¹⁸⁴ las raciones alimenticias se distribuyeron en las 16 delegaciones políticas de la siguiente manera:

Cuadro 11: Raciones Alimenticias que se Distribuyeron en las 16 Delegaciones del DF (2009)

Delegación Política	Total de beneficiarios y beneficiarias	Total de escuelas beneficiadas
Azcapotzalco	27,252	154
Coyoacán	27,634	157
Cuajimalpa	13,060	57
Gustavo A. Madero	108,051	475
Iztacalco	26,693	126
Iztapalapa	204,364	695
Magdalena Contreras	19,821	82
Milpa Alta	19,137	68
Álvaro Obregón	46,319	211
Tláhuac	42,808	140
Tlalpan	47,581	185
Xochimilco	39,854	158
Benito Juárez	5,102	35

¹⁸⁴ <http://www.dif.df.gob.mx/dif/alimentaria/desayonoescolar.php>

Cuauhtémoc	31,629	193
Miguel Hidalgo	16,638	104
Venustiano Carranza	30,039	138

Para acceder al servicio, los beneficiarios deberán estar inscritos en escuela públicas incorporadas a la Secretaría de Educación Pública, prioritariamente en zonas de muy alta, alta y media marginación; solicitar el padre, madre o tutor la incorporación de la niña o el niño al PDE, mediante el llenado de la Hoja Compromiso que les será proporcionada en el plantel escolar; y cubrir la cuota fija de la recuperación que es de \$0.50 por desayuno, aunque esta puede variar de \$0.60 a \$1.00 por desayuno, dependiendo de las posibilidades del padre o de la madre (también se puede disminuir o exentar el pago de cuota en caso de situación económica muy precaria, previo estudio socio-económico).

La distribución diaria del desayuno escolar consiste en dos productos para los menores beneficiarios de las escuelas de nivel inicial y preescolar, y tres productos para los de nivel primaria y educación especial. Aunque la SEDESO argumenta que los insumos alimenticios se consideran un complemento alimenticio, que proporciona del 20 al 33% de las recomendaciones de nutrición diarias indispensables para un mejor aprovechamiento y rendimiento escolar, e igualmente el DIF-DF explica que todos sus menús aportan al requerimiento diario de energía y proteína¹⁸⁵. Sería recomendable que las raciones alimenticias se desagregaran por nutriente y se hicieran del conocimiento público no sólo de los padres de familia, sino de la comunidad en general.

Las obligaciones para recibir el desayuno escolar, consisten en aportar puntualmente la cuota de recuperación, participar en las actividades asumidas o de apoyo a la vocalía de desayunos escolares, vigilar el cumplimiento del PDE y reportar cualquier anomalía ante las instancias correspondientes.

¹⁸⁵ Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia. Asistencia Alimentaria. Programa de Desayunos Escolares. <http://www.dif.df.gob.mx/dif/alimentaria/desayonoescolar.php>

El hecho de que los padres de familia tengan obligaciones y una cuota de recuperación que pagar para que sus hijos gocen de la ración alimenticia, le quita automáticamente al programa el enfoque de derechos, en este caso, el derecho a la alimentación, ya que éste debería de ser gratuito y sin tener que participar en actividades asumidas o de apoyo a la vocalía de desayunos escolares, ya que por diferentes motivos en muchos de los casos los padres de familia no pueden participar en dichas actividades, con lo que se pone en riesgo el derecho si cualquiera de éstas no se cumple.

8.2.1. Resultados

De acuerdo con el Tercer Informe de Gobierno del Distrito Federal, en el año 2009 se atendió a 709, 429 niños y niñas de los niveles preescolar y primaria, lo que refleja un aumento de 3, 447 beneficiarios a lo que se tenía previsto en las reglas de operación para ese mismo año.

Utilizando los datos de Asistencia escolar en los estratos de delegaciones del DF por grupos de edad del MMIP 2008, podemos ver que el número de niños y niñas entre 3 y 12 años que asisten a preescolar y primaria en el Distrito Federal es de 1,319,599 en total., alrededor del 90% de ellos en escuelas públicas. Podemos notar que el porcentaje de niños y niñas que reciben Desayunos representa entre el 54% y el 65% del total que asiste la escuela en estos niveles, dependiendo de su lo calculamos sobre toda la matrícula o sólo sobre la matrícula pública.

8.2.2. Observaciones Finales

Las recomendaciones generales para este programa empiezan con universalizar el programa para todas las niñas y niños que asisten a escuelas públicas del Distrito Federal, ya que existe una clara contradicción entre el objetivo principal de mejorar el estado de nutrición de los sujetos de asistencia social – toda y todos los mexicanos – y la focalización que se lleva a cabo en las unidades territoriales de muy alta, alta y media marginación. Igualmente se propone eliminar la cuota de recuperación y las corresponsabilidades,

estableciendo todo esto como derecho, ya sea en una nueva ley o incluirla en la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal, en la de Educación del Distrito Federal o en la reciente de seguridad alimentaria para la ciudad.

8.3. Programa de Útiles Escolares Gratuitos

El Programa de Útiles Escolares nace el 20 de enero del 2004 a partir de la Ley que Establece el Derecho a un Paquete de Útiles Escolares por Ciclo Escolar a todos los Alumnos Residentes en el Distrito Federal, Inscritos en Escuelas Públicas del Distrito Federal en los Niveles de Preescolar, Primaria y Secundaria. Este Programa, al entregar de manera gratuita un paquete de útiles escolares o un vale para su adquisición, a todos los alumnos inscritos en escuelas públicas de educación básica (preescolar, primaria y secundaria), Escolarizadas, Educación Especial e Indígena; busca asegurar que la falta de recursos económicos no sea un disparador de la deserción escolar, y se suscribe al ideal de que la educación debe estar al alcance de todos.

Con información de la Secretaría de Desarrollo Social del DF, para el ejercicio 2009 se financió el otorgamiento de un estimado de 1,250,000 (un millón doscientos cincuenta mil) paquetes de útiles escolares o vales para su adquisición, para ser entregados a los alumnos o alumnas de las escuelas públicas del Distrito Federal en el nivel básico, que estén inscritos en alguna escuela pública para cursar el ciclo escolar 2009-2010; se entregará directamente a las alumnas y alumnos o a través de su padre, madre o tutor. Para la ejecución del Programa en el mismo año se contó con un presupuesto autorizado de ciento treinta y dos millones de pesos.

Los objetivos y alcances del Programa son dar cumplimiento al ordenamiento de Ley que establece el derecho a un paquete de útiles escolares o los vales para su adquisición, por cada ciclo escolar, a todos los alumnos residentes en el DF, inscritos en escuelas públicas del Distrito Federal, en los niveles de preescolar, primaria y secundaria.

El único requisito para recibir el paquete o los vales para la adquisición de útiles escolares, es la presentación (en original y copia) del documento oficial que avale que el alumno está

inscrito en alguna escuela pública de educación básica del DF, para cursar el ciclo escolar en curso (boleta de calificaciones del ciclo escolar inmediato anterior, constancia de inscripción) así como mostrar identificación con fotografía.

Los indicadores cuantitativos para evaluar el desempeño del programa, serán el número de beneficiarios atendidos de acuerdo con el nivel escolar, el número de vales para la adquisición del paquete o los vales de útiles escolares, y el porcentaje de cobertura de acuerdo con el padrón de beneficiarias y beneficiarios.

8.3.1. Resultados

De acuerdo con el Tercer Informe de Gobierno del Distrito Federal, el avance acumulado hasta el 30 de junio fue de 1,090,242 paquetes de útiles escolares o vales para la adquisición del mismo representando el 87.22% de avance en la meta física.

A diferencia del Programa de Desayunos Escolares, este programa es universal, ya que cubre a todos los estudiantes inscritos en escuelas públicas del Distrito Federal, incluyendo también la secundaria. Además no fija corresponsabilidades para la adquisición del beneficio y no hay cuota de recuperación. Probablemente la diferencia más importante es que está basado en una ley que determina un derecho de los estudiantes de escuelas públicas en el Distrito Federal, contribuyendo así a mejorar la equidad en la educación para disminuir desigualdades sociales.

8.3.2. Observaciones Finales

Es importante señalar que a partir del cambio de estrategia para la entrega de bienes en especie, a la entrega de vales canjeables para la obtención del paquete de útiles escolares, el valor del vale resulta insuficiente para adquirir el paquete recomendado completo. Dada esta situación, la Ley que establece el derecho a un paquete de útiles escolares o los vales para su adquisición, por ciclo escolar, a todos los alumnos residentes en el DF que estén inscritos en escuelas públicas del Distrito Federal, en los niveles preescolar, primaria y secundaria, no se está cumpliendo cabalmente. Por esta razón, es sumamente

recomendable que el Gobierno del Distrito Federal aumente el valor de los vales si éstos son canjeables en cualquier establecimiento, o que la estrategia vuelva a ser entregar vales de valor restringido solamente para los establecimientos que puedan ofrecer el paquete a precios más bajos. Una última opción podría ser volver a la estrategia de entregar el beneficio completo en especie.

En otro orden de recomendaciones, está la de valorar la posibilidad de una mejor articulación entre las Secretarías de Desarrollo Social y las Secretarías de Educación, para reforzar el enfoque de derecho de esta prestación y para que el paquete entregado tenga un carácter educativo y un componente didáctico (por ejemplo juegos didácticos o juegos electrónicos educativos) y no simplemente sea la entrega de los útiles a utilizar durante el ciclo escolar.

8.4. Programa de Uniformes Escolares Gratuitos

Este programa tiene como objetivo apoyar la economía de las familias de las alumnas y alumnos inscritos en el nivel básico en escuelas públicas del Distrito Federal (preescolar, primaria, secundaria y centros de atención múltiple), a través de la entrega de un uniforme o un vale para adquirirlo, con objeto de identificarlos como alumnos de educación básica y que a su vez constituya una medida para reforzar su seguridad, evitar la discriminación, las diferencias sociales, y fortalecer el reconocimiento derivado de las características individuales más que de la vestimenta¹⁸⁶. Al igual que el Programa de Útiles Escolares Gratuitos, este programa representa un apoyo que surgió como parte del Plan emergente de apoyo a la economía familiar, que el Gobierno del Distrito Federal entrega a las familias de las alumnas y alumnos de educación básica, pero que hoy son parte de la política social permanente del Distrito Federal.

La Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal señala que durante el 2009 se entregarían uniformes y útiles escolares en 4,468 (cuatro mil cuatrocientas sesenta y

¹⁸⁶ Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal. Los programas sociales del Gobierno del Distrito Federal. Reglas de Operación 2009.
http://www.sds.df.gob.mx/archivo/2009/documentos/Programas%20Sociales%20_2009.pdf

ocho) escuelas de la capital, en beneficio de un millón 250 mil alumnos de preescolar, primaria y secundaria. Así, en el ejercicio 2009 se financió el otorgamiento de un estimado de 2,500,000 (dos millones quinientos mil) uniformes escolares confeccionados, o vales para su adquisición con un presupuesto autorizado de \$395,000,000 (trescientos noventa y cinco millones de pesos). Los vales se entregarán directamente a los padres de familia, para la compra del uniforme escolar de los niveles preescolar y primaria, y dos paquetes de uniformes para estudiantes de secundaria.

Los requisitos para la adquisición del uniforme escolar o el vale para adquirirlo, son la presentación en original y copia fotostática del documento oficial que avale que los beneficiarios del programa están inscritos en alguna escuela pública de educación básica en el DF, para cursar el ciclo escolar en curso (boleta de calificaciones del ciclo escolar inmediato anterior, comprobante de inscripción, constancia de inscripción) y mostrar identificación con fotografía.

El Programa cuenta con un mecanismo de evaluación e indicadores con el fin de conocer la eficiencia y alcance. El mecanismo consiste en aplicar un cuestionario a las madres y padres de familia que asisten a lugares o espacios que la SEDESO habilite para la entrega de los uniformes escolares o los vales para su adquisición, el cual incluye preguntas relacionadas con: oportunidad y eficiencia en la operación del Programa; información, difusión, eficiencia y rapidez en la entrega de los vales o uniformes, así como calidad del uniforme y calidad de la atención que reciben, para el uso y aceptación de los vales para la adquisición del uniforme escolar.

Al igual que en el Programa de Útiles Escolares Gratuitos, los indicadores cuantitativos del programa son el número de beneficiarios atendidos según grado de escolaridad y el número uniformes escolares o vales entregados para su adquisición, de acuerdo con el padrón de beneficiarios y beneficiarias del Programa.

La Secretaría de Desarrollo Social del DF debe garantizar la plena difusión de los requisitos del programa, los puntos de reparto y los días y horarios de atención en las 16 delegaciones políticas del DF, con el fin de fomentar la participación social.

8.4.1. Resultados

Los datos del Tercer Informe de Gobierno del Distrito Federal muestran que hasta el 30 de junio de 2009 se entregaron 2,234,950 uniformes confeccionados o vales para la adquirirlos, lo que equivale al 89.40% de la meta física.

8.4.2. Observaciones Finales

El Programa de Uniformes Escolares Gratuitos debe de convertirse en un derecho, ya sea mediante una ley específica o incorporarlo a la Ley de los Derechos de las Niñas y los Niños en el Distrito Federal, la de Útiles Escolares, o la de Educación.

En particular debe revisarse la suficiencia del apoyo tanto para la adquisición mediante vales o la recepción física de los uniformes para el nivel secundaria. El actual paquete no incluye sweater, ni zapatos, ni ropa para la práctica deportiva, o, en el caso de la secundaria, batas para las materias de laboratorio. El actual paquete es muy básico y debiera pensarse en uno de carácter integral que otorgue un apoyo completo a las y los estudiantes.

Es necesario valorar una mejor coordinación entre la SEDESO y la Secretaría de Educación del DF para que el programa tenga – además del componente de la entrega del uniforme como tal – una dimensión propiamente educativa.

8.5. Programa “Educación Garantizada”

El Programa Educación Garantizada y el Fideicomiso de Educación Garantizada han sido dos instrumentos que el Gobierno del Distrito Federal está utilizando, en materia de equidad educativa para eliminar brechas de desigualdad en la escolaridad de niños y niñas estudiantes de las escuelas públicas del DF. Su principal objetivo es garantizar el acceso universal a la educación, la permanencia en igualdad y equidad, y la conclusión de la formación educativa hasta la educación media superior.

El programa de educación garantizada existe desde el 2007, y tiene como objetivo dotar de una garantía educativa a los estudiantes de primaria, secundaria y nivel medio superior, inscritos en las escuelas públicas del DF a través del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF DF) y la Secretaría de Educación del Distrito Federal, tomando como eje principal abatir la deserción por falta de recursos económicos. Este programa está diseñado para beneficiar al total de alumnos en los tres niveles escolares en el DF que asistan a escuelas públicas. La ayuda económica se otorgará preferentemente a las niñas y niños:

- a) Que tengan de 6 a 18 años de edad cumplidos;
- b) El padre, madre o tutor responsable del sostenimiento del menor fallezca, o bien, caiga en un estado de invalidez total o permanente;
- c) Que se encuentren inscritos en escuelas públicas del Distrito Federal de nivel primaria, secundaria y medio superior; y
- d) Que radiquen en el Distrito Federal.

La incorporación al programa cubrirá al estudiante durante su educación primaria, secundaria y de nivel medio superior o al cumplir los 18 años. Durante el 2009 la meta física fue otorgar un apoyo económico a un mínimo de 1,705 niñas y niños en el DF cuyo padre, madre o tutor responsable del sostenimiento económico del menor, fallezca o caiga en un estado de invalidez total o permanente, financiándolo a través del Fideicomiso de Educación Garantizada. Por parte del DIF-DF se cuenta con un presupuesto de \$100,000,000.00 millones para la ejecución operativa del Programa. Los alumnos inscritos al programa recibirán \$832.00 pesos mensuales, y de acuerdo con el DIF-DF se dará certidumbre a los padres de familia de que sus hijas e hijos contarán con Educación Garantizada ante la falta de ellos¹⁸⁷.

El registro y la credencialización se lleva a cabo en las camionetas móviles, que se ubican

¹⁸⁷ Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del DF Educación Garantizada.
<http://www.educaciongarantizada.df.gob.mx/>

en las escuelas públicas debidamente identificadas por el DIF-DF, las cuales atienden las solicitudes de registro debidamente firmadas por el padre, madre o tutor; reciben y verifican la documentación comprobatoria para la integración del expediente del beneficiario; entregan los expedientes de los solicitantes con la documentación que avala la petición y realizan la credencialización de los menores y la entrega de las mismas.

Los documentos que contiene el expediente de cada menor beneficiario son: la credencial emitida por el DIF DF (en caso de no contar con ella se procede a su incorporación al programa y se realizan las gestiones pertinentes para que le sea emitida con posterioridad), constancia de asistencia a la escuela actualizada bimestralmente, copia del acta de nacimiento o cualquier documento que señale la fecha de nacimiento, comprobante de domicilio en el DF y clave única del registro nacional de población. En cuanto a los documentos de la madre, padre o tutor responsable del sostenimiento económico del menor, el expediente incluye una copia de identificación (acta de nacimiento o credencial de elector con fotografía que señale el nombre completo de la persona), clave única del registro de población y copia del acta de defunción, o en su caso dictamen médico de invalidez total permanente que expida alguna institución de salud pública.

Los mecanismos de evaluación con los que cuenta el programa son evaluación cuantitativa usando una metodología de conteo de los registros administrativos y análisis estadísticos, y una evaluación cualitativa mediante una metodología indirecta de entrevistas a beneficiarios y representantes.

8.5.1. Resultados

Con base en el Tercer Informe de Gobierno del Distrito Federal, el avance programático del programa al 30 de junio de 2009 cuya meta física anual era de 2,200 niños y niñas, el avance acumulado a la fecha mencionada fue de 2,697 lo que representa un 122.59% de la meta inicialmente planteada.

8.5.2. Observaciones Finales

La información disponible sobre el programa no especifica por qué la meta física durante el 2009 fue atender a un mínimo de 1,705 niñas y niños en el Distrito Federal cuando en la realidad debe de haber un número mucho mayor de menores de 6 a 18 años de edad que son huérfanos o hijos o dependientes de algún padre incapacitado permanentemente. Se requiere, por parte del DIF-DF, una explicación que podría deberse a que sólo se consideran fallecimientos ocurridos a partir de la fecha en que se puso en marcha el programa. Si lo anterior es cierto, por razones de equidad sería necesario hacer retroactivo el beneficio a todos los huérfanos o dependientes económicamente de algún padre con discapacidad, que sigan asistiendo a la escuela pública y sean menores de 18 años. Otra recomendación sería tener previsto incluir el nivel de preescolar al programa, para así asegurar el carácter equitativo y universal del programa.

Aunado a lo anterior, resulta imperativo exponer la importancia de darle continuidad al programa una vez que termine la presente administración. Es decir, garantizar el apoyo después del fin de la presente administración, ya puede estar en riesgo de perderse debido a que realmente no hay una póliza de seguro que garantice el apoyo una vez que termine esta administración.

8.6. Programa Prepa Sí

De acuerdo con la justificación oficial de este programa, uno de sus los objetivos más importantes es el de impulsar la educación de calidad con equidad en todos sus niveles¹⁸⁸. Se establece que el abandono de la escuela en el nivel medio superior por falta de recursos económicos, hace que cada año miles de jóvenes queden imposibilitados a realizar sus aspiraciones para obtener una educación de calidad. Se debe a razones económicas que el 33% de los jóvenes de 15 a 19 años abandonen la escuela.

¹⁸⁸ Gobierno del Distrito Federal. Fideicomiso Educación Garantizada. Programa Prepa Sí <http://www.prepasi.df.gob.mx/index.html>

Su objetivo general es asegurar que todos los jóvenes del Distrito Federal que quieran cursar el Bachillerato en todas sus modalidades, puedan hacerlo y no lo tengan que abandonar por falta de recursos económicos; igualmente los beneficiarios del programa que hayan egresado del bachillerato y se encuentren inscritos en instituciones de educación superior públicas del Distrito Federal pueden reinscribirse al programa y continuar en él. Los objetivos específicos son: dar la oportunidad de estudiar y concluir el Bachillerato en planteles públicos, a todos los jóvenes en edad escolar de nivel medio superior que residan en el Distrito Federal; estimular con un apoyo económico mensual a los alumnos de nivel medio superior para que no abandonen sus estudios por motivos económicos; mejorar el desempeño académico de los estudiantes, estableciendo condiciones que permitan una mayor equidad educativa; impulsar el desarrollo profesional de los estudiantes; mejorar la calidad de vida de la población estudiantil y promover entre los estudiantes la participación en actividades en comunidad.

Este programa es de carácter universal para estudiantes de planteles públicos de nivel medio superior, al incorporar a alrededor de 210,000 estudiantes que cursan el bachillerato en instituciones públicas del Distrito Federal, durante el ciclo escolar 2008-2009, así como 15,000 beneficiarios del programa egresados de bachillerato que continúen cursando nivel licenciatura en alguna institución de educación superior pública en el Distrito Federal. Este programa –junto con el Programa de Becas para estudiantes del Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal– resulta uno de los más importantes del Gobierno del Distrito Federal en materia de apoyos vinculados a la educación, por ser de amplia cobertura y asimismo contar con un presupuesto de 1,380 millones de pesos –sin precedente en el Distrito Federal para este segmento de la población–.

No obstante, desde la perspectiva de la equidad social resulta preocupante que se haya decidido establecer montos de apoyos diferenciados por el nivel de calificación de los alumnos. Está ampliamente documentada la estrecha relación entre calificaciones y recursos económicos de la familia, por lo que, además de la poca confiabilidad de las calificaciones en sí como mecanismo de medición del aprovechamiento escolar, otorgar

mayores apoyos a estudiantes con mejores calificaciones tiene un contenido regresivo que reproduce brechas de desigualdad al interior de la escuela. Así, conforme a los reglas de operación del programa. el monto del estímulo económico depende del desempeño escolar del estudiante de acuerdo a la siguiente tabla: promedio de 6.0 a 7.5 equivale a un estímulo mensual de \$500 pesos y anual de \$5000 pesos, promedio de 7.6 a 9.0 equivale a un estímulo mensual de \$600 pesos y anual de \$6000 pesos y promedio de 9.1 a 10 equivale a un estímulo mensual de \$700 pesos y anual de \$7000 pesos. Los recursos económicos serán depositados a mes vencido mediante una tarjeta de débito bancaria que se entrega a los beneficiarios, en los sitios que designe la Coordinación del programa.

A favor de la equidad en los jóvenes, este programa no sólo les brinda la oportunidad de asistir al Bachillerato, sino que ofrece la oportunidad permanecer, terminarlo y continuar al nivel superior.

Es importante destacar también la importancia de contar con una evaluación externa, que proporcione evidencias que permitan validar los resultados de la aplicación de este programa, revisando la consistencia de los resultados de la evaluación interna del programa, en cuya evaluación que se afirma la caída de 10 puntos en un año, en la deserción escolar y de incremento en 0.75 del nivel promedio de las calificaciones. Más allá de lo anterior, constituye sin duda un programa de enorme importancia y alcance, que deberá reforzarse y profundizarse pasando de un esquema de estímulos diferenciados, a uno de garantía del derecho a una beca para todas y todos los estudiantes de planteles públicos del nivel medio superior e inclusive, como actualmente ha empezado a operar, de aquellos que continúen sus estudios de licenciatura.

8.7. Equidad en el Acceso a la Educación

Los cinco programas sociales analizados en este capítulo –como parte de la política de apoyos vinculados a la equidad en la educación para disminuir las desigualdades– representan herramientas que el Gobierno del DF utiliza para contribuir a generar una mejor equidad en la educación. El desafío es garantizar que las oportunidades

educacionales (incluyendo la eliminación de los costos adicionales para asistir a la escuela gratuitamente) sean distribuidas en forma equitativa a todas las niñas y todos los niños del Distrito Federal en todos los niveles escolares. La equidad sigue siendo una deuda pendiente, dado que persiste la enorme brecha social en la provisión, participación, complementación y resultados pedagógicos (CEPAL, UNESCO 2005). En la medida en que se pueda asegurar la igualdad en la educación de calidad en el Distrito Federal, mayores serán las probabilidades futuras de contar con una sociedad con menos personas en situación de vulnerabilidad y menos segmentación en cuestión de ingresos y oportunidades.

Lo fundamental es ampliar a toda la población mayores oportunidades para avanzar a lo largo del sistema educativo, y así reducir sistemáticamente las desigualdades que se generan en las experiencias laborales posteriores en la vida de los menores, por el efecto de la inequidad en las oportunidades de acceso y de calidad en la educación.

Como se afirmó al inicio de este Capítulo, las desigualdades sociales están ligadas a las desigualdades educativas y viceversa, por lo que el derecho a recibir una educación de calidad resulta una de las principales condiciones necesarias, pero no suficientes, para vencer el obstáculo de la pobreza que sigue afectando a millones de niñas y niños en el Distrito Federal.

En el marco de las restricciones del GDF, al no haber sido descentralizada la educación básica, la perspectiva de una educación garantizada es una política prometedora y que permitiría muy importantes desarrollos, para reconocer y garantizar derechos y mejorar en los aspectos que hemos analizado (desayunos escolares, útiles y uniformes escolares, seguro en caso de fallecimiento de madre o padre, becas para estudiantes de nivel superior); otro de los grandes temas de la equidad educativa en la ciudad, se refiere a la ampliación de la oferta educativa, en donde el Distrito Federal tiene importantes rezagos: el preescolar y el medio superior. Muchas niñas y niños no están accediendo a la educación preescolar y, en particular, a un preescolar de calidad, y muchos jóvenes tienen serias limitaciones para acceder a la educación media superior y a planteles con educación

preparatoria de calidad.

Capítulo 9

Recomendaciones Finales

El Distrito Federal tiene ya índices altos de desarrollo humano (IDH) comparado con otras ciudades de la República. A pesar de esto, sigue siendo una ciudad con altos índices de pobreza, marginación, desigualdad y distribución inequitativa de la riqueza. Como se señaló, es una ciudad que alberga, por un lado, delegaciones con un IDH tan alto, que es comparable con el de los países más desarrollados y que por otro, alberga otras delegaciones con un IDH igual al de muchos países pobres.

La infancia que vive en el Distrito Federal, es con toda seguridad el sector de la población en el que más impactan este tipo de desigualdades y, por ello, es de suma importancia hacer que todos sus derechos sean cumplidos y que los niños y las niñas tengan un goce pleno de su ciudadanía. Las niñas, niños y adolescentes del DF tienen derechos sociales consagrados y merecen vivir en condiciones que posibiliten el pleno desarrollo de sus capacidades. Por ello, las recomendaciones comienzan con una amplia discusión sobre la necesidad de una política para la infancia en el DF y algunas orientaciones al respecto. El apartado 9.2 incluye las recomendaciones generales en relación con el marco legal de la legislación y normatividad que rige las políticas públicas relacionadas directamente con la infancia en el DF. Luego en el punto 9.3 y siguientes se incluyen las recomendaciones de carácter específico, en las cuales están integrados los aspectos legales.

9.1. Hacia una Política de Infancia en el Distrito Federal

El análisis respecto a la política de infancia realizado en este trabajo, muestra una serie de vacíos relevantes. Esto resulta evidente tanto en aspectos legales que se reflejan en las recomendaciones incluidas en este Capítulo, como en lo que se refiere a lo

programático. En este último aspecto existen problemas desde su concepción, hasta en sus bajas coberturas, como se ha indicado con detalle en los capítulos anteriores.

Sin embargo, el punto más relevante y preocupante que resulta de este trabajo, es que se puede afirmar que no existe una política de infancia integral y comprensiva en el DF, que asegure a todas las niñas, niños y adolescentes del DF el cabal cumplimiento de sus derechos en un contexto de equidad y justicia social. Sin esto no será posible asegurar a los habitantes del DF las oportunidades y el florecimiento humano que merecen. Esto también es una condición necesaria para una sociedad incluyente, con cohesión social y productiva económica, social y culturalmente. La carencia de una política holística e integral impacta y se reproduce en las políticas específicas evaluadas en este trabajo.

El eje ordenador de la formulación e instrumentación de una política cuyo fin sea el florecimiento humano de las niñas y los niños y la garantía de su interés superior, debe buscar la implementación plena de la Convención sobre los Derechos del Niño, la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, y la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal. Se debe focalizar el énfasis en los principios reseñados en el Capítulo 2 del presente trabajo.

Por otro lado, una política de infancia debe cumplir con la `racionalidad de medios', que implica que sea formulada de manera que cubra todos los aspectos que permitan asegurar la sobrevivencia, el desarrollo y protección de la infancia y adolescencia con equidad y justicia social. Es necesario que se aseguren además los fondos presupuestales, y los medios materiales y no materiales indispensables para que esa política en sus diversas dimensiones y los programas que la integran, puedan ejecutarse con total amplitud.

La transparencia y la participación amplia de todos los sectores, incluyendo la infancia y adolescencia, constituyen elementos centrales para asegurar que la política y los programas evolucionen, mejoren en sustancia y en forma, en contenido y eficacia.

Es entonces posible decir que existen en el DF una serie de programas, algunos de ellos

importantes, orientados a la infancia. **Pero definitivamente no están pensados ni diseñados para conformar una política integral para la infancia.**

En este sentido, la recomendación central y más relevante para el Gobierno del Distrito Federal, es la de **elaborar e implantar una política integral para la infancia y adolescencia en el DF. Este es un tema político más que técnico.** Procede preguntarse, ¿Cuál es la prioridad que el Gobierno y la sociedad en su conjunto le asignan a la infancia?. ¿Cómo es que si resulta evidente que la fuerza, potencialidad, creatividad y posibilidad de cambio está en las niñas, niños y adolescentes, no se plantee este tema como central en la agenda política y ciudadana?. ¿Cuál es la responsabilidad que en este terreno le cabe al sector privado y a los medios de comunicación masiva?

El Gobierno y las fuerzas políticas del DF deberían impulsar un amplio debate orientado a la formulación e implantación de tal política, con la participación de los distintos sectores de interés y en un proceso de escucha activa de las niñas y los niños. Esto se torna todavía más acuciante frente a los efectos que la crisis financiera y económica global está provocando en el país y que, como se ha comprobado reiteradamente, impacta con más fuerza a los más vulnerables, entre ellos la infancia.

Como un aporte a este debate, podríamos sugerir que dicha política esté asentada en principio en cuatro pilares que conformen un sistema de protección social integral para la infancia y la adolescencia, y que cubran los ciclos de sobrevivencia y desarrollo. Además, toda política de infancia debe contemplar el sostenimiento familiar y la integración territorial. Se trata de construir un sistema flexible de protección social, adaptado a las particulares características que en el presente siglo han adoptado los mercados de trabajo y consumo¹⁸⁹.

Los cuatro pilares centrales que se sugieren son los siguientes:

- Ciudadanía económica

¹⁸⁹ Para una discusión general de este tema ver entre otros Castel Robert (2003), 'L'insecurite social: Que'st-ce que'tre protégé?' o en Anguita E y Minujin A. (2004) El Futuro. El mundo que nos espera a los Argentinos' Edhasa editores.

- Cuidado diario con especial atención en el desarrollo temprano y a la salud preventiva e integral.
- Educación universal gratuita de calidad, con particular atención en la educación inicial o preescolar, y el tránsito y permanencia en la educación secundaria y preparatoria.
- Protección integral de la familia, la infancia y la adolescencia.

La integración de estos pilares debe lograrse, tal como se explicó en este trabajo, a través de:

1. Metas observables y medibles que en conjunto trasciendan la mirada sectorial vertical.
2. Políticas y programas transversales, por ejemplo los de equidad de género, discapacidad y niñez indígena.
3. Integración territorial y comunitaria a través de descentralización y coordinación local, capacitación y ‘empoderamiento’ de líderes locales, especialmente mujeres, jóvenes y adolescentes.

En todos los casos se deben diseñar las políticas y los programas en forma explícita, desde el enfoque de garantía de derechos, de género, y de equidad social y étnica, de modo que se asegure la no discriminación, la igualdad de oportunidades y el florecimiento humano.

Como se mencionó, estos pilares, que podrían conformar un sistema de protección social para la infancia y adolescencia, deben enmarcarse en prácticas de gobernabilidad, transparencia y participación. Éstas prácticas han sido incorporadas y consolidadas en forma coherente en nueve bloques que llevan a conformar lo que se han denominado ‘Ciudades Amigas de las Niñas, los Niños y Adolescentes’¹⁹⁰. Esto implica que “los

¹⁹⁰ La información que se presenta ha sido extraída del sitio de UNICEF sobre Child Friendly Cities, ver <http://www.childfriendlycities.org/building-a-cfc/building-blocks/>

derechos de la infancia se reflejen en la políticas, las leyes, los programas y el presupuesto. En una ciudad amiga de la infancia las niñas y los niños son actores activos, sus voces y opiniones son tomadas en cuenta e influyen los procesos de decisión“ (UNICEF, CFC, www.childfriendlycities.org).

Los nueve bloques para construir una Ciudad Amiga de la Infancia (CAI) son los siguientes:

1. Promoción de la activa participación de la infancia.
2. Asegurar que la legislación promueva, asegure y garantice los derechos de la infancia y adolescencia. Es decir, que exista un sistema de promoción y garantía de derechos.
3. Una amplia estrategia para la implantación y el ejercicio de los derechos de la infancia. Es decir, una política integral para la infancia y adolescencia.
4. Instituciones e instrumentos en los gobiernos locales, que aseguren la consideración prioritaria de los temas de infancia.
5. Asegurar la existencia de sistemas permanentes de monitoreo y evaluación de la situación de la infancia, que permitan analizar el impacto de las políticas económicas y sociales, y de los respectivos programas y presupuestos aplicables a la infancia.
6. Presupuestos con visión de infancia.
7. Un amplio informe periódico sobre la situación de las niñas, los niños y adolescentes en la ciudad.
8. Asegurar el conocimiento de los derechos de la infancia por toda la sociedad, adultos e infancia misma. En especial aquellos que tienen responsabilidad primaria sobre los mismos: padres, familiares, médicos, educadores, sistema judicial y policial entre otros.
9. Asegurar la existencia de instituciones de derechos humanos y organizaciones

independientes del gobierno, que aboguen por la infancia. Tal como las defensorías de derechos de la infancia.

Dado el nivel de desarrollo económico y social del Distrito Federal, la existencia de un sistema legal que, si bien con algunas carencias, refleja la Convención sobre los Derechos del Niño, cabría preguntarse si será posible para la administración del DF plantearse avanzar en el corto plazo a constituirse en una Ciudad Amiga de la Infancia. Más allá de las recomendaciones resultantes de este trabajo, hacemos un llamado a considerar este tema y alternativa en los más altos niveles de decisión.

9.2. Aspectos Legales y Normativos Generales

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

- I. Del análisis desarrollado sobre el marco jurídico general que tutela los Derechos de la Infancia en el Distrito Federal, se deriva la importancia de la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal como el ordenamiento de protección de los derechos de la infancia, que pretende una coordinación y ordenación de las acciones emprendidas tanto por el gobierno, la sociedad civil, y las familias en el Distrito Federal.
- II. Aunque en principio la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal se encuentra en armonía con los estándares de la Convención sobre los Derechos del Niño, es necesario, a la luz del análisis de derecho comparado realizado por el presente estudio, tomar en consideración diversos temas que aún no encuentran sustento en dicha ley: la protección de las y los niños contra injerencias arbitrarias; la protección a niños privados de la libertad; la protección a niños privados de su medio familiar; la protección a niños en situación de refugio; el acceso de los niños a la seguridad social. De igual manera, es importante contemplar la posibilidad de incorporar en dicha Ley o en alguna de carácter especial, un sistema de ayudas universales en favor de la

infancia del Distrito Federal.

- III. A la luz del estudio desarrollado sobre las políticas públicas objeto del presente análisis, es posible advertir que en diversas ocasiones la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal no es tomada con la debida atención al momento de diseñar los distintos programas en materia de política social enfocados a la protección de los derechos de la infancia en el Distrito Federal¹⁹¹.
- IV. En virtud de lo anterior, y con el propósito de impulsar la coherencia, consistencia y armonización de las acciones desarrolladas por el Gobierno del Distrito Federal, se recomienda armonizar los programas desarrollados en materia de protección de los derechos de la infancia en función de: a) el principio del interés superior de la niña y del niño; b) el principio de corresponsabilidad; c) el principio de equidad, así como las obligaciones establecidas por la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal para las diversas autoridades del Gobierno del Distrito Federal¹⁹².

9.2.2. Establecimiento de las Políticas Públicas en Materia de Infancia en Leyes Aprobadas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

I: Dentro de este estudio, se ha podido constatar que diversos programas que reconocen algún derecho a favor de niñas y niños en el Distrito Federal, no cuentan con una obligación especial consagrada en ley alguna aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sino que por el contrario, tales programas operan al amparo de alguna normativa que regula facultades generales de la administración pública o de los servidores públicos. II: En virtud de lo anterior, debe recordarse, como se ha reconocido en diversas

¹⁹¹ En diversas recomendaciones particulares, se puede apreciar la ausencia de armonización de las acciones de la administración pública del Distrito Federal con la Ley de Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal.

¹⁹² Supra. 3.1 Capítulo 3. Principios de observancia, aplicación e interpretación de la ley y 3.4. Obligaciones de las autoridades.

obligaciones internacionales en materia de los derechos de las niñas y los niños, la importancia de adoptar medidas legislativas y de cualquier otra índole que garanticen tales derechos y aseguren su permanencia¹⁹³. III: Aún cuando debe reconocerse el enorme impulso otorgado por la administración pública en el Distrito Federal a la implementación de diversos programas a favor de los derechos de las niñas y los niños, debe resaltarse que tal esfuerzo resulta insuficiente si dichos programas no se derivan ni se incluyen en normas jurídicas permanentes que se traduzcan en derechos. IV: Lo anterior es así en virtud de diversas consideraciones: a) la importancia de asegurar el disfrute de derechos reconocidos en normas jurídicas vinculantes para las autoridades y los particulares; b) el extraer el ámbito de los derechos del margen de discrecionalidad de la administración pública, y con ello asegurar la permanencia o intemporalidad del disfrute de los derechos; y c) sustraer el ámbito de los derechos de coyunturas temporales que circunstancialmente se vean tentadas a adoptar medidas regresivas sobre los derechos ya reconocidos. V: Por todo lo anterior, y a la luz de las consideraciones particulares que a continuación se exponen, se recomienda establecer una estrategia de reconocimiento jurídico en leyes expedidas por la Asamblea Legislativa, de la gama de derechos reconocidos en los diversos programas que actualmente reconocen alguna clase de beneficios a favor de la infancia en el Distrito Federal.

9.2.3. Armonización Estructural y Coherencia Sistemática

I. De manera general, se han podido identificar diversas normas jurídicas que regulan el funcionamiento de algunos de los programas establecidos a favor de la infancia en el Distrito Federal, que pueden entrar en contraposición con otras normas que regulan el

¹⁹³ Al respecto la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva 17 ha señalado que: “las normas contenidas en la Convención sobre los Derechos del Niño que los derechos de los niños requieren no sólo que el Estado se abstenga de interferir indebidamente en las relaciones privadas o familiares del niño, sino también que, según las circunstancias, adopte providencias positivas para asegurar el ejercicio y disfrute pleno de los derechos. Esto requiere la adopción de medidas, entre otras, de carácter económico, social y cultural” Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02 del 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17. párr. 87. De igual modo, la Observación General No 17. del Comité de los Derechos del Niño. Derechos del Niño. Artículo 24. del 7 de abril de 1989. CCPR/C/35. par. 35.

funcionamiento de diversas autoridades (por ejemplo: Ley del Seguro Educativo y Programa Educación Garantizada) II. En función de lo anterior, y en concordancia con la recomendación de posicionar la Ley de los Derechos de Niñas y Niños en el Distrito Federal como eje de referencia de la totalidad de programas y políticas en materia de protección de los derechos de la infancia en el Distrito Federal, se recomienda recuperar y reenfocar la función del Consejo Promotor de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal, como la entidad encargada de desarrollar la importante labor de mejorar la consistencia y coherencia sistemáticas de las distintas acciones y normas establecidas en este ámbito¹⁹⁴.

9.2.4. Establecimiento de un Sistema de Indicadores Estructurales y Operacionales para la Medir la Eficacia de las Leyes que Reconocen Derechos, Económicos, Sociales y Culturales

I. A La luz de la revisión desarrollada en el presente estudio, y teniendo en consideración el tipo especial de leyes de esta clase que se han analizado, y que reconocen de manera explícita derechos económicos, sociales y culturales específicos, cuyo contenido central implica una asignación presupuestal permanente a favor de distintos sujetos, se ha observado la necesidad de identificar ciertos indicadores estructurales o bien de naturaleza operacional de los programas, que permiten fortalecer el ámbito de eficacia y funcionamiento de tales leyes. II. Como lo ha señalado la Organización de Estados Americanos (OEA) en sus Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales, existen ciertos indicadores que, más allá de recabar información sobre la situación económica y social de un Estado, pretenden verificar el nivel de cumplimiento y efectividad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁹⁵. III. En virtud de lo anterior, y a la luz de la normatividad antes referida, es posible identificar diversos indicadores que se presentan en las normas que reconocen Derechos Económicos, Sociales y Culturales y que constituyen herramientas

¹⁹⁴ Supra 3.5 Capítulo 3. El Consejo Promotor de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal.

¹⁹⁵ Supra. 5 Capítulo 3. Análisis estructural de las leyes en el Distrito Federal que reconocen Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

valiosas para identificar el grado de fortaleza o debilidad de las referidas leyes. IV. Los indicadores propuestos, de conformidad con el apartado 7.1. del presente estudio son: a) Naturaleza de la Ley; b) Sujetos beneficiados por el derecho; c) Alcance y contenido del derecho reconocido; d) Obligación de la autoridad de verificación de los requisitos; e) Obligación de la autoridad de contar con un padrón de beneficiarios; f) Obligación de auditoría del padrón de beneficiarios; g) Naturaleza pública del padrón y acceso de cualquier persona; h) Obligación del Poder Ejecutivo respecto a la asignación presupuestal en el Proyecto de Presupuesto anual; i) Obligación del Poder Legislativo de aprobar el presupuesto requerido por el derecho; j) Determinación de la dependencia responsable de la operación del programa mediante el cual se hace efectivo el derecho reconocido; k) Facultad reglamentaria determinada por la ley; l) Apartado de sanciones para servidores públicos; m) Apartado de sanciones para personas. Se recomienda la adopción de tales indicadores como herramientas jurídicas estructurales, fundamentales para la revisión de la fortaleza o debilidad de las leyes que reconocen derechos económicos, sociales y culturales.

9.3. Orientaciones para Avanzar en el Establecimiento de una Política de Infancia en el DF

Si bien a lo largo de esta evaluación se fue explicando la importancia del cumplimiento pleno de los derechos de las niñas y los niños, así como también se expuso con claridad la crucial relevancia que tiene el contar con una política integral para la infancia, de la cual se carece en estos momentos en el Distrito Federal, consideramos conveniente hacer las siguientes recomendaciones de carácter más concreto y de aplicación directa:

1. Es necesario promover y asegurar que la Ley de los Derechos de las Niñas y los Niños en el DF, sea cumplida cabal e íntegramente, creando o fortaleciendo los mecanismos e instituciones para concretar todos los derechos en ella establecidos.
2. Se recomienda hacer que el Consejo Promotor de los Derechos de las Niñas y los Niños en el DF funcione como está establecido en la Ley y cumpla íntegramente

con sus funciones¹⁹⁶.

3. Si bien este Consejo tiene como función la asesoría, apoyo y consulta del Gobierno del Distrito Federal, se recomienda que el Jefe del Gobierno del Distrito Federal lo faculte para definir, orientar y promover dicha política de infancia, y hasta para integrar todos los elementos que ahora están independientes cada uno, en una política integral. Se recomienda así mismo, que el Consejo busque dar 'voz' y participación a las niñas, niños y adolescentes, y a las organizaciones representativas de la sociedad civil.
4. Se recomienda hacer más efectivos los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, como está establecido en Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del DF.
5. Los sistemas de información deben ser mejorados en forma sustantiva. Existe, en los centros de atención del DIF DF valiosa información que no está en formato electrónico. El acceso a la información debería ser facilitado para los distintos actores. En particular, es importante que la infancia y los adolescentes cuenten con formas amigables de consulta e interacción. Ellos también deberían ser parte activa en la rendición de cuentas.
6. Se recomienda acordar estándares mínimos y compromisos de progresividad para todas las políticas sociales de la infancia, y fijar metas a corto, mediano y largo plazo que aseguren la promoción, protección y cumplimiento de los derechos de la infancia. Estas metas y estándares deben ser medibles y su cumplimiento debe ser monitoreado y evaluado. Para esto existe un organismo, EVALÚA DF, que está específicamente habilitado en este sentido. Las metas deben ir más allá de las metas del milenio, y ser definidas en función de un enfoque de derechos, en búsqueda del máximo bienestar posible, y consistentes con el relativamente alto nivel de desarrollo económico del Distrito Federal.

¹⁹⁶ En este sentido resulta auspiciosa la reunión del 13 de abril del año pasado, reunión del Consejo luego de un periodo largo de inactividad.

7. La focalización de los programas sociales debe constituir parte de un proceso orientado a lograr que los derechos sean universales y a cumplir con el principio de justicia distributiva. En este sentido, los programas focalizados deben ser explícitos respecto a la forma en que convergen con la universalización de la política social y los derechos.

9.4. Política de Apoyo Económico para la Ciudadanía Social de Niños y Niñas del Distrito Federal

- Dada la escasa cobertura de los apoyos económicos para la ciudadanía social de la infancia, y las dificultades de su concepción y aplicación que han sido mencionadas, se recomienda fuertemente elaborar un sistema de asignación universal para la infancia y adolescencia; esto reviste la mayor importancia y prioridad. Este sistema, tal como se ejemplifica en este trabajo, puede comenzar focalizado tanto por grupo de edad como por delegaciones, pero siempre incluyendo la universalidad en un horizonte de tiempo precisamente definido¹⁹⁷.
- Este beneficio debe estar apoyado en una ley que, con base en la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal, dé garantía de derecho a esta asignación.
- Se recomienda hacer un estudio sobre diferentes alternativas para la implantación de este beneficio para la infancia, tomando en cuenta las dimensiones de análisis que se especifican en el Capítulo 6 de este trabajo.
- Respecto a la Ley que Establece el Derecho a Recibir un Apoyo Alimentario a las Madres Solas de Escasos Recursos Residentes en el Distrito Federal, en el marco de la política señalada sólo se pudo identificar una norma especial que reconoce de manera particular un derecho vinculado con la infancia en el Distrito Federal, que

¹⁹⁷ La carencia casi total en términos cuantitativos de una política de apoyo económicos para la infancia, y la necesidad de acuciante de ésta, así como su orientación conceptual, fue discutida extensamente en el Capítulo 6, por lo que en el presente punto solo se efectúa una recomendación sintética.

es la Ley mencionada aquí, y que se publicó el 3 de octubre de 2008. Al respecto, se hacen los siguientes señalamientos:

- Sujetos beneficiados y cobertura del derecho. Se ha podido observar que dentro de los sujetos beneficiados por dicha norma, se contempla a las madres solas de escasos recursos residentes en el Distrito Federal. Se debe rescatar el valor de dicha ley, que pretende asegurar un esquema de protección basado en la perspectiva de género. Sin embargo, es necesario contemplar de manera complementaria, la posibilidad de asegurar, a favor de la infancia, un sistema de ayuda universal enfocado exclusivamente hacia dicho colectivo.
- En virtud de lo anterior, se recomienda incorporar, ya sea en la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal, o bien en alguna ley de naturaleza especial, la posibilidad de asegurar una ayuda que, como ingreso universal a favor de la infancia, contribuya a fortalecer la ciudadanía social de la infancia.
- La anterior recomendación pretende mantener la perspectiva de género que sustenta dicha Ley, pero sin perder de vista que tanto las madres como sus hijos son titulares autónomos de los derechos que en ella se consagran.
- Padrón de Beneficiarios. Actualmente la aludida Ley no contempla la existencia de indicadores de transparencia (obligación de la autoridad de contar con un padrón de beneficiarios; obligación de auditoría del padrón de beneficiarios; naturaleza pública del padrón y acceso de cualquier persona), por lo que se recomienda introducirlos, con la finalidad de fortalecer la transparencia en el desarrollo del derecho reconocido por la norma referida, en tanto se universalizara, cuando su manejo y costo administrativo se reducirían en beneficio de estas madres. Esta obligación sería independiente del contenido del Artículo 34 de la Ley para el Desarrollo Social del Distrito Federal.
- Implementación de un reglamento administrativo. El Artículo 8 de la citada Ley refiere la existencia de la facultad reglamentaria del ejecutivo del Distrito Federal.

Se recomienda expedir el reglamento establecido por la Ley objeto del presente análisis.

- El programa es conocido como “programa de atención a la niñez en circunstancias difíciles” y como “programa de madres solas”. Recomendamos hacer uso de un solo nombre para definir precisamente la población objetivo.
- Los apoyos del GDF a los hogares pobres con menores, son a todas luces insuficientes y no están claramente orientados a apoyar a las familias con hijos menores sino que, como los dos nombres del programa lo muestran, su población objetivo es confusa.

9.4.1. Programa de Becas Escolares para Niños y Niñas que se Encuentran en Condiciones de Pobreza y Vulnerabilidad Social

- Tiene su fundamento legal en los artículos 6, y 71, fracción XI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; en los artículos 32, 33 y 35 de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal; en los artículos 2 y 12 del Decreto por el que se Crea un Organismo Descentralizado que se Denominará Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, así como en los artículos 3 y 15 del Estatuto Orgánico del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal.
- Funciona al amparo de las facultades amplias con las que cuenta el Director General del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF-DF), sin que exista mayor respaldo legislativo sobre el contenido y alcance de los derechos reconocidos en tal programa. Por lo tanto se recomienda proveer un marco legal adecuado.

9.5. Política de Cuidado Diurno de Menores

- Como se señaló y analizó en el Capítulo 7, existe una enorme distancia entre las necesidades de la población del DF en cuanto a cuidado diario de los menores, en particular en los sectores pobres, y el acceso efectivo a estos servicios. Por esto, la recomendación central que debe hacerse es la de ampliar o extender en forma sustantiva este beneficio, de manera que efectivamente se cubran dichas necesidades¹⁹⁸. Se requiere diseñar toda una política de expansión sostenida y progresiva del servicio de cuidado diurno de menores como un servicio público y de calidad para hijos e hijas de padres y madres sin seguridad social.
- En esta expansión debe darse prioridad a las delegaciones con mayor nivel de pobreza.
- El desarrollo y estimulación temprana debe también constituir una prioridad para esta política. Se recomienda especialmente ampliar la cobertura a partir de los 45 días de vida. Esto es de especial importancia para las madres cuyas condiciones laborales las obligan a retornar a la actividad al corto tiempo del parto. Simultáneamente, deben promoverse y asegurarse las posibilidades de lactancia materna durante los primeros seis meses de vida, como prestación laboral.
- Se deben proveer servicios después de la salida de clase para los menores que asisten al sistema escolar formal, cuando los padres trabajan. En este sentido debe considerarse que mientras los sectores con recursos tienen la opción de mandar a sus hijas e hijos a escuela con escolaridad extendida o doble escolaridad, esto no es factible para los sectores pobres y medios bajos.
- Con relación a esta política, debe resaltarse que no se ha identificado ley alguna que específicamente reconozca el contenido y alcance de los derechos que se pretenden tutelar con la misma.

¹⁹⁸ Como también se señaló en el punto anterior, este punto fue contemplado en el Capítulo 7, al que debe referirse para una discusión y justificación del mismo.

- En virtud de lo anterior, se recomienda desarrollar una revisión detallada sobre la pertinencia de establecer leyes que especialmente reconozcan los derechos que actualmente operan al amparo de las facultades de algunas dependencias de la administración pública.
- Como ya fue señalado, se observa la ausencia de un marco jurídico armónico establecido desde normas que especialmente reconozcan como derechos, las prestaciones actualmente otorgadas en el marco de las facultades de las dependencias que actualmente desarrollan tales programas.
- Respecto a las cuotas de recuperación, tal como fue discutido en el Capítulo 7, se recomienda reconsiderar su objetivo y considerar seriamente la alternativa de eliminarlas. Esta recomendación se hace extensiva para las cuotas de recuperación relacionadas con los desayunos escolares. Es claro que desde un enfoque de derechos estas cuotas no deben existir.

9.5.1. Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil (CADI) y Centros de Asistencia Infantil Comunitarios (CAIC)

- Se recomienda que los horarios de los niños y niñas sean más amplios, ya que la hora de salida (5 ó 6 p.m.) no coincide con el horario de trabajo de los padres y madres, lo que hace difícil compatibilizar ambos horarios sin generar daños potenciales a los niños y niñas.
- La cobertura de los servicios públicos de cuidado de los menores que todavía no van a la escuela, y de los menores fuera del horario escolar, son claramente insuficientes.
- Se recomienda extender la cobertura de los CAICS para los menores de 2 años, ya que se encuentran excluidos de estos Centros, y ampliar la cobertura a partir de los 45 días del nacimiento.
- Como se dijo anteriormente, de acuerdo con cifras del INEGI, el 33.7% de los niños

que nacen y se registran, tienen una madre económicamente activa, mientras que el 66.3% de los niños y niñas que se registran son hijos de madres no económicamente activas. Por esta razón, recomendamos que puedan ingresar a estos centros, hijos de madres no económicamente activas, y de padres económicamente activos, ya que los hijos de éstos quedan excluidos.

- Coordinar esfuerzos con los CADI y CAIC, hasta donde sea posible, para aprovechar las economías de escala en las localidades donde concurren estos programas y el presupuesto.

9.5.1.1. Aspectos Legales y Normativos de los Centros de Atención al Desarrollo Infantil (CADI) y Centros de Asistencia Infantil Comunitarios (CAICS)

- Son administrados por la Subdirección de Centros Asistenciales para el Desarrollo Infantil (CADIS) y Centros Atención Infantil Comunitarios (CAIC'S) de la Dirección Ejecutiva de Apoyo a la Niñez, que tiene su fundamento en el Artículo 18 del Estatuto Orgánico del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del DF.
- Como se puede observar, en el marco de aplicación de la política analizada en este rubro no existen disposiciones legislativas que refieran obligaciones concretas, en relación con los derechos que se pretenden garantizar mediante estas prestaciones.
- Se recomienda una profunda revisión de los programas en comento, en el marco de la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal, a efecto de consolidar el marco legislativo que asegure la operación de los referidos programas, más allá de las acciones emprendidas en el marco de las facultades de las distintas dependencias que participan en tales programas, con el propósito de asegurar que las prestaciones que actualmente se determinan en el marco de tales políticas sean incorporadas a leyes, para su correcta traducción en derechos amparados en normas concretas.

9.6. Política de apoyos vinculados a la Equidad en la Educación para Disminuir las Desigualdades

- Como se dijo anteriormente, en el caso del Distrito Federal la escuela es gratuita, pero no así la educación, ya que existen una serie de costos que representan una barrera a la educación, como son las cuotas de mantenimiento escolares o los útiles escolares, ya que el apoyo que reciben por parte del programa de útiles escolares gratuitos muchas veces resulta insuficiente para la compra del paquete recomendado completo; lo mismo puede decirse de los artículos no incluidos en el programa de uniformes escolares. Este tipo de costos debería estar cubierto también por el Gobierno del DF, por medio de subsidios o reembolso en el caso de las cuotas de mantenimiento, para así asegurar una cobertura mucho más amplia, hasta llegar a ser universal, de niñas, niños y adolescentes que asisten y terminan su educación al cumplir los 18 años. Para lograr que las escuelas sean realmente espacios de integración abiertos para todas las niñas y niños del DF, y no reproduzcan la segmentación social, es necesario asegurar que acojan a todos los menores de su comunidad, eliminando formas de selección de los alumnos por diferentes motivos.
- La educación representa un medio primordial para superar obstáculos como la pobreza, y todo tipo de desventajas y desigualdades creadas por ‘herencias sociales’. Por esta razón se recomienda que el Gobierno del DF amplíe el tipo de apoyos complementarios vinculados a que los menores que habitan en la Ciudad de México, puedan gozar plenamente del derecho de asistir a la escuela y tengan un aprovechamiento de la enseñanza, de calidad.

9.6.1. Programa de Desayunos Escolares (PDE)

- Este programa se debe universalizar para todas las niñas y niños que asisten al sistema de educación pública. Éste debe ser un derecho que no requiere de cuota de recuperación ni de sistemas de ‘corresponsabilidad’. Este derecho debe estar garantizado legalmente por una ley específica o un protocolo adicional a la actual Ley de los Derechos de las Niñas y los Niños del DF.
- En el programa de desayunos escolares, se recomienda al Gobierno del DF que los menores beneficiados dispongan de un desayuno completo, no como en la actualidad que simplemente es un alimento complementario; no solamente para mejor aprovechamiento escolar, como se menciona en los objetivos del programa, sino además para adquirir hábitos adecuados de nutrición, y formas de convivencia social e higiene a favor de su salud y productividad futuras.

9.6.2. Programa de Útiles Escolares Gratuitos

- Ley que establece el derecho a un paquete de útiles escolares en el Distrito Federal, no contempla la determinación de la naturaleza pública y de interés social de sus disposiciones, por lo que se recomienda incorporar un apartado relativo a la identificación de sus normas en armonía con otras leyes que sí reconocen el carácter público y de interés social de sus disposiciones como fundamento interpretativo.
- Este programa contribuye a generar equidad en la educación, al dotar a todas las niñas y niños inscritos en escuelas públicas del DF del paquete de útiles escolares que serán utilizados durante el ciclo escolar en turno. La recomendación para este programa es asegurar que los beneficiados realmente puedan acceder al paquete de útiles escolares completo, y no solo a una parte de éste como pasa en la actualidad.
- Se recomienda también incrementar y que se mantenga actualizado el valor de los

vales, a fin de que efectivamente cubran las necesidades de las alumnas y alumnos que concurren a establecimientos públicos.

9.6.3. Programa de Uniformes Escolares Gratuitos

Tiene su fundamento jurídico en los Lineamientos del Programa de Uniformes Escolares Gratuitos, y el fundamento del programa se encuentra en las facultades del Secretario de Desarrollo Social.

- Igual que sucede en el caso del derecho a un paquete de útiles escolares en el Distrito Federal, se recomienda elevar el alcance de esta prestación a nivel de ley, en el marco de los indicadores recomendados para las leyes que reconocen derechos económicos, sociales y culturales. De esta manera, su cobertura y su impacto serán mucho más equitativos contribuyendo así efectivamente, a disminuir las desigualdades en la educación.
- Asimismo se requiere revisar la suficiencia de los uniformes que se entregan, y establecer una estrategia para cubrir sus omisiones como sweaters, zapatos, ropa para actividades deportivas y ropa para laboratorios y talleres.

9.6.4 Programa de Educación Garantizada y Ley del Seguro Educativo para el Distrito Federal

- Verificación del cumplimiento de requisitos. Se recomienda introducir un apartado en la Ley que establece estos derechos, relativo a la obligación de verificación por parte de la autoridad, respecto al cumplimiento de los requisitos exigidos para ser sujeto del derecho que la referida Ley reconoce, a fin de asegurar una mayor eficacia del cumplimiento de los objetivos de la Ley.
- Facultad reglamentaria. Se recomienda introducir, en el marco de la referida Ley, el reconocimiento de la facultad de reglamentación a cargo del poder ejecutivo del Distrito Federal, con la finalidad de armonizar el marco normativo de aplicación del referido ordenamiento.

- Se recomienda desarrollar una profunda revisión respecto al marco normativo que rige el programa Educación Garantizada¹⁹⁹, ya que a partir de la entrada en vigor de la Ley del Seguro Educativo, parece existir una duplicación normativa respecto al derecho tutelado tanto por la Ley como por el programa referido.
- En este sentido, se recomienda desarrollar un trabajo de armonización entre la Ley del Seguro Educativo y el funcionamiento del Programa Educación Garantizada, a fin de que el segundo contemple como fundamento de operación, la Ley señalada. En resumen, se recomienda que el Gobierno del DF garantice la continuidad del Programa más allá del final de la presente administración, explicitando y garantizando su carácter de seguro educativo.

Finalmente se debe señalar que el presente trabajo, si bien presentó un panorama general de la temática de infancia y adolescencia, y se analizaron tres políticas relevantes, quedan fuera aspectos cruciales que hacen a la vida de las niñas, niños y adolescentes, en particular los relacionados con trabajo infantil, abuso, pornografía, explotación y trata, así como los relativos a discriminación étnica y de género. Por esto, se recomienda realizar una segunda fase de la evaluación relativa a las políticas de infancia, que contemple estos y muchos otros aspectos sin duda relevantes.

¹⁹⁹ Lineamientos y Mecanismos de Operación del Programa de Educación Garantizada expedidos por el Director General del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, con fundamento en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños del Distrito Federal y del Decreto por el que se crea un Organismo Descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal, que se denominará Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal.

Referencias Bibliográficas

- **Anguita, Eduardo y Minujin, Alberto** (2005). Vulnerabilidad y resistencia de la clase media en América.
- **Atkinson, A.B.** (1995). "Income Distribution in Europe and the United States," *Economics Papers* 13 & 103., Economics Group, Nuffield College, University of Oxford.
- **Arendt, Hanna** "On Humanity in Dark Times".
- **Bustelo y Minujín,** (1998). "Todos entran. Propuestas para sociedades incluyentes". Editorial Alfaguara. Colombia.
- **Barbeito A, Lo Vuolo R, Pautassi L y Rodríguez E.** (1998). "Pobreza y Políticas de Sostenimiento del Ingreso. Asistencialismo Focalizado vs. Ingresos Básicos Universales". CIEPP, Buenos Aires.
- **Bertomeu, M.J., Doménech, A. y Raventós, D.** (2005). "La propuesta de la Renta Básica de ciudadanía", El Dipló, edición Argentina.
- **Bloch, Ernest** (2007). "El Principio Esperanza (I). Edición de Francisco Serra. Editorial Trotta.
- **Boltvinik, J. y Damián A. (coords.)** (2004) "La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos". México: Siglo XXI.
- **Boltvinik, Julio** (2007). "Elementos para la crítica de la economía política de la pobreza" en *Desacatos. Revista de Antropología Social* N° 23 Enero – Abril, CIESAS, México.
- **Boltvinik, Julio** "FloreCIMIENTO Humano, Pobreza y política de población. La necesidad de ampliar la mirada". <http://www.ejournal.unam.mx/dms/no16/DMS01603.pdf>
- **Bustelo, Eduardo** (1999) "Pobreza Moral. Reflexiones sobre política social amoral y la utopía posible". Foro Internacional de Desarrollo con Sentido Humano en Guanajuato, México.
- **Bustelo, Eduardo S.** (2007). "El recreo de la infancia. Argumentos para otro comienzo". Siglo XXI Editores, Argentina.
- **Bustelo, Eduardo y Minujín, Alberto** (1998). "Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes". Editorial Santillana, Colombia.

- **Casassas, D. y Loewe, G** (2001): “Renta Básica y fuerza negociadora de los trabajadores”, en Raventós, D. (coord.), La Renta Básica. Por una ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna. Barcelona: Ariel.
- **Castel Robert** (2003). “L’insecurite social: Que’st-ce que’tre protégé?”. Ed. du Seuil. Francia.
- **Centro de Investigación Innocenti de UNICEF** (2008). “Las reformas legales y la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño”. CII UNICEF, Florencia.
- **CEPAL**, (2004). CEPAL Review.
- **CEPAL, UNESCO** (2005). “Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en America Latina y el Caribe”. Series y Seminarios en Santiago de Chile.
- **CEPAL**, (2010). “La Hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir”. Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL. Brasilia 30 de Mayo-1 de Junio de 2010.
- **Cohen, Roberto**, (2000). “Infancia y Legislación. Hacia leyes mexicanas acordes con la Convención de los Derechos de la Niñez” Infancia, Legislación y Política. UAM. México.
- **Committee on the Rights of the Child**, (2009). “General Comment No. 12: The right of the child to be heard”. Fifty-first session, Geneva, 25 May-12 June.
- **Comité de los Derechos del Niño sobre países de América Latina y El Caribe**. (1993-2006) Compilación de observaciones finales. UNICEF/OACNUDH.
- **II Congreso Mundial Sobre Derechos de la Niñez y Adolescencia**, (2005). Ciudadanía desde la Niñez y Adolescencia y Exigibilidad de sus Derechos. “Participación ciudadana de la infancia desde el paradigma del protagonismo”. Lima, Perú. Noviembre.
- **Cornia A. y Stewart F** (1995). “Two error in Targeting”, en Van de Walle (ed), Public Expenditure and the Poor: Theory and Evidences, John Hopkins University Press
- **Damián, Araceli** (2003). “La pobreza de tiempo. Una revisión metodológica (Parte A)”. En Estudios demográficos y Urbanos N° 052 (Enero – Abril). México, DF El Colegio de México A.C.

- **Elizalde, Silvia** (2004) “¿Qué vas a hacer con lo que nos preguntes? Desafíos teóricos y políticos del trabajo etnográfico con jóvenes institucionalizados/as”. En KAIRÓS, Revista de Temas Sociales Universidad Nacional de San Luis Año 8 – Nº 14 (Octubre) ISSN 1514-9331
- **Elizalde, Silvia** (2005) “Feminidades emergentes, identidades disruptivas. Las configuraciones del género en la experiencia de chicas pobres.” Ponencia presentada en Terceras Jornadas de Jóvenes Investigadores Instituto de Investigaciones Gino Germani Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Argentina.
- **Eming Young, Mary y Fujimoto-Gómez, Gaby**, (2003). “Desarrollo Infantil Temprano: Lecciones de los Programas No Formales.” Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud. Vol. 1 Num. 1 Enero-Junio.
- **EVALÚA DF**, (2010). “La agenda de la evaluación desde la perspectiva de las políticas”.
- **Fleury S**, (1997). UNICEF, UNESCO, 2005.
- **Fraser, Nancy** (1997): “Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición ‘postsocialista’.” Bogotá, Siglo del Hombre Editores.
- **Geir, A** (2004). “Facts, values and moral education”. Nordisk Pedagogik, 24.
- **Grantham-McGregor S, Bun Cheun Y, Cueto S y otros integrantes del grupo internacional sobre desarrollo infantil** (2007) “Development potential in the first 5 years for children in developing countries” en The Lancet Vol 369. Enero 2007.
- **Grau Pérez, Carlos** (2005). “El gasto público social en infancia en Uruguay. Aspectos metodológicos y cuantificación para el periodo 1999-2002, en Inversión en infancia en Uruguay”. UNICEF.
- **Grey Gray, John** (2000) “Two Faces of Liberalism”. The New Press, New York.
- **Hart, R** (1993). “La participación de los niños, de la participación simbólica a la participación auténtica”. IIN – OEA.
- “**Hausmann y Székely**, 1999, citados en CEPAL y UNESCO: “Invertir mejor para invertir más”.
- **Hirschman, Albert O** (1986). “Exit and Voice: An expanding sphere of influence” en Rival views of market society and other recent essays, Vikings, New York.
- **Hirschman, Aberto O** (1995). “Tendencias autosubversivas”. Fondo de Cultura Económica, México.

- **Knowles, James C y Behrman, Jere R** (2005) "Assessing the economic returns to investing in youth in developing countries". Selected Studies, National research Council of the National Academies, Washington D.C.
- **Knutsson, Karl Eric** (1997). "Children: Noble causes or worthy citizens?". Arena (Brookfield, Vt.).Book (ISBN 1857424204)
- **Llobet, Valeria** (2009), "¿Fábricas de niños? Las instituciones en la era de los derechos de la infancia". Noveduc, Ensayos y Experiencias, Mexico y Argentina.
- **Love, John M, Kisker, Eliason et al** (2005). "The Effectively of early head start for 3-year old children and their parents: Lessons for policy and programs". Developmental Psychology. Vol. 41. No. 6 pp. 885-9001.
- **Marshall, T H** (1998). "Ciudadanía y clase social". Editorial Alianza, Madrid.
- **Mauras, Marta** (2009). "Listen to me, keynote address, Save the Children". <http://www.equityforchildren.org/explore-child-poverty-and-wellbeing/4/index.html>
- **Mauras & Minujin** (2000). "[Economic growth, poverty and children](#)".
- **Mesa-Lago, Carmelo** (1992). Published by Pan American Health Organization, Inter-American Foundation in Washington, D.C, Arlington, VA .Mesa-Lago, Carmelo (2004). "An appraisal of a quarter-century of structural pension reforms in Latin America 57".
- **Minujín, Alberto** (1992). "Cuesta Abajo: Los nuevos pobres, efectos de la crisis en la sociedad argentina". Buenos Aires. UNICEF/Losada.Minujin A., Vandermoortele J. y Delamonica E. (2002)
- "Economic Growth, Poverty and Children" en Environment & Urbanization, Vol 4, N° 2 O'Donell, 2001.
- **Minujin A., Vandermoortele J y Delamonica E.** (2002) "Economic Growth, Poverty and Children" en Environment & Urbanization, Vol 4, N° 2 O'Donell, 2001.
- **Noelsen Dean** (November 2009), "Moving Towards Free Primary Education: Policy Issues and Implementation Challenges", World Bank and UNICEF Socialand
- **Pateman, C.** (2006): "Democratizing Citizenship: Some Advantages of a Basic Income", en B. Ackerman, A. Alstott and P. Van Parijs (eds.), Redesigning Distribution, London-New York: Verso.
- **O'Donnell G,** (2001). UNICEF, UNESCO, 2005

- **Raventós, Daniel.** Renta Básica o Ingreso Ciudadano Universal: Conceptos, Justificación y Críticas. Disponible en: http://www.icu.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=5:icuraventos1&catid=29 :congreso&Itemid=2 Russell, Bertrand (1918): Roads to Freedom. Socialism, Anarchism and Syndicalism. London: Unwin Books, 1966.
- **Raczynski D,** (2002). UNICEF, UNESCO, 2005.
- **Sánchez Parga, José** (2009), “Del niño sujeto al niño objeto: una mutación antropológica” en Faro # 1 Revista de la Unidad de Posgrado de la Universidad Salesiana, Cuenca, Ecuador.
- **Taylor, David** (2006). “Critical Policy Evaluation and the Question of Value : a psychosocial approach”. Critical Social Policy, 26. Eprints.Brighton Academy.UK.
- **Tilly, Charles** (1999). “Durable Inequality”. University of California Press.
- **Tilly, Charles** (2005). “Identities Boundaries & Social Ties”. Pradigm Publishers, London.
- **Townsend, Peter.** Profesor/investigador en London School of Economics (LSE) <http://www.fabians.org.uk/events/events/peter-townsend>
- **UNICEF.** “Primera Infancia”. (2007).
- **United Nations Treaty Collections Databases.** http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&lang=en
- **Vargas, Juan F.** (2003). “Políticas Públicas Universales o Focalizadas: Ventajas y desventajas. El caso del Sisben en Colombia”. Banco Nacional de la República, Colombia.
- **Vestman, Ove Karlsson** (2006) “The Relationship Between Evaluation and Politics”, en Shaw and others. The Sage Handbook of Evaluation.
- **Van Parijs, P.** (2006): “Basic Income versus Stakeholder Grants: Some afterthoughts on how best to redesign distribution” en B. Ackerman, A. Alstott y P. Van Parijs (eds.), Redesigning Distribution. London-New York: Verso.
- **Wright, E. O.** (2006): “Basic Income as a Socialist Project”, Basic Income Studies núm. 1. La traducción castellana fue publicada por Sin Permiso núm. 1.
- **Yanes, Pablo.** “El Ingreso Ciudadano: aire fresco para un nuevo rumbo de las políticas sociales”. Disponible en: http://www.icu.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=36:pablo1&catid=29: congreso&Itemid=29