



BUAP | Facultad de
Administración

BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA
FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN

**ANÁLISIS DEL PROGRAMA “DE LA CALLE A LA VIDA”
IMPLEMENTADO EN EL ESTADO DE PUEBLA POR EL
DIF ESTATAL BAJO EL ENFOQUE DE POLÍTICA PÚBLICA**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN

PRESENTA:
EVANGELINA MENDOZA CORONA

DIRECTOR DE TESIS:
DR. FRANCISCO JOSÉ RODRÍGUEZ ESCOBEDO

PUEBLA, PUE

OCTUBRE, 2014

DEDICATORIA

Cuando bebas agua, recuerda la fuente

Proverbio chino

A esa gran fuerza que mueve el mundo y que llamamos de muchas formas, yo prefiero decirle Dios.

A mi familia por siempre dejarme ser y hacer.

A mi madre por su confianza y amor que siempre me ha impulsado para para alcanzar mis metas.

A mis amigos por el apoyo recibido en los momentos más difíciles y las risas de cada día.

A mis Profesores por darme las herramientas suficientes para que este ciclo se complete.

A mi Asesor de Tesis, Dr. Francisco José Rodríguez Escobedo, por su paciencia y consejos.

A Paulino Arellanes Jiménez, Raúl Vázquez de Lara, Humberto Morales Moreno, Luis Ochoa Bilbao, Eneas Guerrero Campos, Juan Carlos Gachúz Maya, grandes amigos de la Academia por sus maravillosos consejos.

A la Sra. Martha Ericka Alonso de Moreno Valle, el Ing. Jorge David Rosas Armijo, la Lic. Mónica Pérez Hernández y el Lic. Uzziel Ávalos Soto por su apoyo invaluable para recolectar la información necesaria.

INDICE

| | |
|--|-----------|
| Introducción General | 6 |
| CAPÍTULO I | |
| MARCO METODOLOGICO | 10 |
| 1.1. Antecedentes | 9 |
| 1.2. Planteamiento del problema | 12 |
| 1.3. Propósito | 12 |
| 1.4. Objetivos | 13 |
| 1.5. Hipótesis general | 15 |
| 1.5.1. Hipótesis particulares | 15 |
| 1.6. Método | 15 |
| 1.7. Técnica | 16 |
| 1.7.1. Elementos diferenciadores de la entrevista en profundidad | 17 |
| 1.8. Desarrollo de la entrevista | 17 |
| 1.9. El instrumento de recopilación | 18 |
| 1.10. Generalización | 18 |
| 1.11. Confiabilidad | 18 |
| 1.12. Validez | 19 |

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO REFERICO A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

20

2.1 El origen de las disciplina de la Ciencia de Políticas

20

2.1.1 La Ciencia de Políticas en México

26

2.2. Conceptualización de las Políticas Públicas

31

2.2.1 Clasificación de las Políticas Públicas

39

2.3 Proceso de las Políticas Públicas

42

CAPÍTULO III

ANÁLISIS DEL PROGRAMA “DE LA CALLE A LA VIDA” 57

3.1. Conceptos y particularidades de las niñas, niños y jóvenes en situación de calle

57

3.2. Trabajo Infantil

68

3.3. “De la Calle a la Vida” implementado por el Sistema DIF Estatal

78

3.3.1. Incorporación a la agenda pública

78

3.3.2. Gestación

80

3.3.3. Objetivos

83

3.3.4. Estructura

87

3.3.5. Implementación

91

3.3.6. Recursos por operar

94

3.3.7. Evolución

97

3.3.8. Funcionamiento

99

3.3.9. Difusión

99

| | |
|---|-------------|
| 3.3.10. Participación de las ONG's | 100 |
| 3.3.11. Limitantes | 100 |
| 3.3.12. Toma de decisiones | 101 |
| 3.3.13. Evaluación | 102 |
| | |
| CONCLUSIONES | 1047 |
| BIBLIOGRAFÍA | 110 |

INTRODUCCIÓN

Actualmente, el Estado pasa por un momento en que debe redefinir su función como un actor preponderante en la sociedad efecto del proceso de globalización y liberalización de los procesos económicos, proceso consolidado en la década de 1970. Consecuencia de ello, la crisis de 2008, incluyó la interrogante de saber cuál es la transcendencia de virar de un Estado Benefactor u otro más liberal. Se ha perdido credibilidad en las Instituciones, algunos hablan incluso de pérdida de soberanía ante las grandes transnacionales que a veces parecen sentar las reglas del juego. El Estado Mexicano enfrenta una coyuntura que sin originarla, debe desafiar. Es decir, la crisis financiera fue “made in USA”, como Joseph Stiglitz hace alusión, no obstante, creó un efecto dominó que impactó a todas las fichas ahí presentes: la Unión Europea no encuentra una salida a los riesgos en Portugal, Irlanda, Grecia, Italia y España quienes encaran duras medidas presupuestales evidenciadas en recortes que impactan en programas de salud y educación; China ya no crecerá a los dos dígitos que había prometido antes de este trance; otros países de Asia buscaron alternativas en su propio mercado regional y Estados Unidos cuya economía mantiene una pelea contra los desequilibrios que no cesan. Y en México no ha habido, desde entonces, el crecimiento esperado –cabe mencionar que la crisis financiera no es la única razón-, aunado a recortes en programas y otros ajustes.

Es así que al intentar entender el concepto de Estado y su función e impacto en la vida pública, Juan Carlos Monedero describe que "... No deja de ser cierto que usar el concepto de Estado sin referencias de tiempo y espacio es igualmente una manera de forzar el análisis... Cuando Maquiavelo tuvo que definir la organización política emergente, necesitó recurrir a una nueva palabra, stato, porque las viejas como regnum, res publica o polis, no le servían" (Monedero: 2009:23).

Originalmente, para discernir sobre el Estado se utilizaron los componentes que lo forman: territorio, población y gobierno –algunos autores como Karen Mingst (2009:180) incluyen al reconocimiento diplomático de otros Estados dentro de estos elementos.

Pero más allá de revisar definiciones de Estado¹, existe una cuestión más importante ¿cómo el Estado logra proteger los derechos de los sectores más vulnerables ante un escenario como el que vivimos? ¿Cómo logra luchar o erradicar un problema que es visible para cualquier persona como son los niños en situación de calle? ¿El Estado está preparado para garantizar que sus los derechos de la infancia plasmados en la Convención sobre los Derechos del Niño?

La presente investigación ayudará a conocer de manera analítica el enfoque de políticas públicas y contrastará sus primisas con el programa implementado por el Sistema DIF en el estado de Puebla conocido como “De la Calle a la Vida”.

Para lograr tal fin, fue necesario analizar el funcionamiento del problema antes referido para así establecer similitudes entre lo que establece la teoría y la forma en que opera este programa.

Esta investigación está formada por tres capítulos, el primero plantea el marco metodológico: planteamiento del problema, propósito, objetivos, hipótesis

¹ Encontraríamos diversas:

- Pacto social para J.J. Rousseau
- «Aquella institución que en la vida social tiene el monopolio de la fuerza o violencia física legítima» Max Weber.
- "...autoridad, preeminencia, poder político que se ejerce sobre un determinado reagrupamiento de hombres... pero significa además, extensión territorial, 'dominio' en sentido objetivo..." Nicolás Maquiavelo
- "Agente ejecutor de los intereses de la burguesía" Carlos Marx

general, método y técnica. El segundo capítulo, aborda la evolución de la Ciencia de Políticas en el mundo y en México, importantes conceptos de política pública que incluyen uno elaborado por la autora y el ciclo de políticas públicas.

En el último capítulo, se analiza el programa “De la Calle a la Vida” desde sus orígenes hasta la implementación y evaluación del mismo a nivel nacional, pero con especial énfasis en el estado de Puebla.

Al final de este trabajo se exponen en las conclusiones emanadas de toda la exposición de la información de los dos capítulos anteriores.

CAPÍTULO I

MARCO METODOLÓGICO

1.1 Antecedentes

Los niños, niñas y adolescentes en situación de calle es un tema que por su trascendencia deber ser considerado de vital importancia en la agenda de todos los gobiernos del mundo, ya que un futuro prometedor comienza con la infancia. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), en su informe Anual del 2002, expuso que por cada dólar invertido en su desarrollo produce 7 dólares de utilidades para toda la sociedad. La suma de una buena salud, educación y aptitudes para vivir en sociedad dan como resultado adultos con capacidad de alcanzar una vida mejor para sí mismos e impulsar el progreso económico.

Asimismo, los niños y niñas, considerados como tales a todos los seres humanos menores de 18 años, gozan de derechos fundamentales desde el momento en que son concebidos y éstos perduran a lo largo de todo su crecimiento, garantizándoles así un desarrollo integral de su personalidad.

Un claro ejemplo de *política pública internacional*, si es que el concepto pudiese permitir usarse, es justamente la convención sobre los Derechos del Niño. Lo explicaré brevemente.

Durante diez años (1979- 1989), un grupo de trabajo compuesto por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, expertos independientes y delegaciones de observadores de los Gobiernos no miembros, Organizaciones No Gubernamentales (ONG'S), Organismos de las Naciones Unidas, representantes de todas las sociedades, todas las religiones y todas las culturas; elaboraron minuciosamente el borrador de la Convención sobre los Derechos del Niño, documento inspirado en la Declaración de los Derechos del Niño de 1924,

de 1948 y 1959 y en el Proyecto de texto propuesto formalmente por Polonia en 1978. Todos los participantes anteriores representaron un universo de intereses que abarcaban desde las esferas jurídicas hasta el ámbito de la protección de la familia.

De esa manera, la Convención reflejó el consenso internacional y, en un breve periodo de tiempo, se convirtió en el tratado sobre derechos humanos más ampliamente aceptado. Ha sido ratificado por 191 países.

Retomando el tema, el 20 de noviembre de 1989, los gobiernos representados en la Asamblea General de la ONU aprobaron unánimemente la Convención sobre los Derechos del Niño y el tratado entró en vigor en septiembre de 1990. En ese mismo mes, los dirigentes mundiales que participaron en la Cumbre Mundial a favor de los Niños, celebrada en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, se comprometieron solemnemente a considerar los derechos del niño como una de sus principales prioridades y de convertir esta Convención en Ley Internacional.

La Convención incorpora toda la gama de derechos humanos de todos los niños y las niñas. Cabe mencionar, los cuatro principios rectores de este Tratado Internacional:

1. No Discriminación (artículo 2).
2. El interés superior del niño (artículo 3).
3. La supervivencia y el desarrollo (artículo 6).
4. La participación (artículo 12).

Asimismo, la Convención estipula en 41 artículos los derechos humanos de los niños y niñas menores de 18 años, sin excepción, que se deben respetar y

proteger y exige que estos derechos se apliquen a la luz de sus principios rectores anteriormente mencionados.

El artículo 46 de la Convención establece que “estará abierta a la firma de todos los estados”. Los artículos 47 y 48, respectivamente, añaden que la Convención “está sujeta a ratificación” y “abierta a la adhesión”. Así pues, la Convención fue abierta a la firma, la ratificación y la adhesión el 26 de enero de 1990.

Dicho proceso fue cubierto por el Estado mexicano al ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño en 1990, durante el sexenio de Carlos Salinas, después de realizar un análisis minucioso de las disposiciones del Tratado y de examinar el sistema más apropiado y efectivo para promover su observancia, sobre todo al hablar de enmendar su legislación nacional. De esa manera, los niños y niñas mexicanos pasaron a ser considerados sujetos titulares de derechos en lugar de objetos de protección de su familia o del Estado. En ese momento, la mayor parte de la legislación mexicana era incongruente con la nueva norma internacional, infringiéndose así, los derechos de millones de niños y niñas mexicanos.

Por ello, como primer paso a la adecuación a la Convención, el artículo 4° se reformó en diciembre de 1999, con el fin de reconocer constitucionalmente sus derechos. Posteriormente, en abril de 2000 se promulgó la Ley de Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, la cual desarrolla los principios y preceptos de la Convención para todo el país.

El propósito de exponer estos antecedentes históricos sobre el compromiso jurídico adquirido por el Estado mexicano para con los niños, es exponer la motivación de esta investigación: En este país el problema dentro del campo jurídico no es de desprotección legal, ya que un Tratado Internacional respalda

este compromiso. Incluso, el gobierno modificó su legislación para que el país respondiera a las exigencias de la comunidad internacional en esta materia. Ratificó la Convención, por presiones externas o por compromiso, incluso antes que Estados Unidos, nación pionera (de forma no de fondo) de los derechos humanos. De esa manera, se observa que hablar de los derechos y obligaciones de la infancia mexicana, y de su importancia legislativa pueden ser solo buenos deseos ya que nos enfrentamos a la no debida aplicación de la normatividad respectiva.

De manera sintetizada, la tarea será examinar las deficiencias y fortalezas del programa “De la Calle a la vida” para que estos elementos se conviertan en herramientas en la construcción de futuras políticas públicas que pretendan solucionar este fenómeno en el país.

1.2 Planteamiento del problema

¿El programa De la calle a la vida implementado por el gobierno del estado de Puebla es eficiente para resolver el problema de los niños, niñas y adolescentes en situación de calle?

1.3 Propósito

El propósito final de esta investigación es analizar de manera profunda el programa “De la Calle a la Vida”, en el estado de Puebla, con el fin de revelar sus deficiencias y fortalezas para que estos elementos se conviertan en herramientas en la construcción de futuras políticas públicas que aporten soluciones al problema de los niños, niñas y adolescentes en situación de calle.

A pesar de que no existe la intención de evaluar al programa, se pretende responder las siguientes preguntas:

- a) En materia de diseño, ¿el programa identificó correctamente el problema o la necesidad prioritaria de los niños, niñas y jóvenes en situación de calle?
- b) ¿El tipo de servicios que brindó “De la Calle a la vida”, contribuyó positivamente a la consecución de su fin y propósito?
- c) ¿Se utilizaron las premisas básicas de las políticas públicas respecto a la toma de decisiones?

1.4 Objetivos

1. Contribuir al estudio del fenómeno social denominado “Niños en situación de calle”, a través del análisis del programa “De la Calle a la Vida”.
2. Describir los antecedentes históricos de la Ciencia de Políticas para comprender el alcance y la contribución de las Políticas Públicas en la sociedad. Entender el desarrollo de esta disciplina en México, así como la perspectiva de autores mexicanos y extranjeros que han aportado teorías válidas que contribuyan al desarrollo de la presente investigación.
3. Presentar definiciones de Políticas Públicas de algunos autores relevantes en esta materia, con el propósito de construir una de mi autoría.
4. Examinar el proceso de políticas públicas, bajo la óptica de varios autores. Examinar desde la incorporación a la agenda del problema público, pasando a su diseño o hechura, implementación y evaluación.
5. Plantear la forma de vida y cultura que envuelve a los niños, niñas y jóvenes en situación de calle. Así como describir e interpretar aspectos de las conductas comunes y habituales de estos infantes. Es decir, tal y como viven, considerando a estos intérpretes de su realidad y estructuradores de su pensamiento, proyectándolos como sujetos activos que poseen intenciones en relación con el medio físico y social.

6. Describir los grandes retos y dificultades que enfrentan los niños, niñas y jóvenes en situación de calle, destacando las situaciones familiares conflictivas, generalmente con un fuerte componente económico en su origen como una de las principales causas de la salida de los hogares, continuando con factores como la pobreza, la falta de oportunidades de trabajo y las necesidades de subsistencia, entre otras.
7. Conocer los antecedentes del programa “De la Calle a la Vida” como una Política Pública. Partiendo desde la convocatoria lanzada por el presidente Vicente Fox hacia las Organizaciones de la Sociedad Civil (OCS) que trabajaban con niños, niñas y jóvenes en situación de calle, para sumarse a un esfuerzo que fue presidido por la Secretaría de Desarrollo Social y el Sistema DIF nacional en una propuesta para atender la situación que enfrentaban los infantes y jóvenes hasta llegar a la implementación de este programa en el 2002.
8. Presentar los objetivos, políticas, estrategias y acciones del programa “De la Calle a la Vida”. Estudiar el enlace y la coordinación entre los sectores públicos y privados para la atención del fenómeno de los niños, niñas y jóvenes en situación de calle, la asesoría técnica especializada, la investigación, la sensibilización, la difusión en los medios, la capacitación a los responsables y los modelos de intervención.
9. Analizar el programa “De la Calle a la Vida, en el estado de Puebla.

1.5 Hipótesis General

El programa “De la Calle a la vida” no ha contribuido a la mejoría de las condiciones de vida de los niños, niñas y jóvenes en situación de calle.

1.5.1 Hipótesis particulares

1. El programa De la calle a la vida identificó la necesidad de atención prioritaria de los niños, niñas y jóvenes en situación de calle.
2. El tipo de servicios que brindó el programa “De la Calle a la Vida” no han contribuido de manera trascendente a la consecución de su fin y propósito.

1.6 Método

El trabajo de investigación utilizó el método deductivo el cual parte de una verdad evidente, un axioma o un postulado, y a través de una serie de deducciones se llega a conclusiones. Es decir, a partir de una suposición o hipótesis aceptada como válida se elaboran razonamientos lógicos para llegar a conclusiones.

El proceso será el siguiente: reunir información que verse sobre Políticas Públicas, con el objeto de reforzar, desde diversos de puntos de vista de autores mexicanos y extranjeros especialistas en esta disciplina, nuestro marco teórico. Asimismo, se recurrirá al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia en la ciudad de México, el Sistema DIF nacional y estatal para recabar información sobre el fenómeno social de los niños, niñas y jóvenes en situación de calle y el programa federal “De la Calle a la Vida”.

Con todo lo anterior, se procederá a acopiar, organizar, analizar, razonar y deducir información concentrada en registros, bases de datos, documentación

pública e información que hayan proporcionado las Dependencias, Instituciones Educativas y Organizaciones anteriormente mencionadas.

Finalmente, se procederá a la preparación de conclusiones tras un razonamiento exhaustivo de toda la información recopilada para esta investigación.

1.7 Técnica

La técnica utilizada en la presente investigación será la entrevista en profundidad, la cual se concibe como aquella que recaba información mediante preguntas directas que forman parte de la muestra, obteniendo así enfoque, precisión y confiabilidad de la investigación. Además de ser uno de los medios para acceder al conocimiento y las creencias, consiguiendo datos importantes y elementales para la obtención de información y así facilitar la resolución del problema a investigar. La entrevista en profundidad es aquella que se basa en un problema, es decir, es más efectiva. Se puede decir que los entrevistadores no desean comprobar una teoría, un modelo o supuestos, como explicación de un problema, sino que ellos tienen ideas fundadas y desean profundizar en ellas hasta encontrar una justificación convincente para su problema.

Esta entrevista remite a las experiencias de las personas en diversas etapas y situaciones sociales, presenta la vida de una persona o de un problema en su relación con diferentes medios y colectividades sociales, así como de Instituciones que afectan su vida, a través de la narrativa desarrollada por él o la entrevistada, pueden encontrarse opiniones, creencias, preferencias, prácticas, gustos y percepciones en donde se proyectan los fenómenos más importantes relacionados con la experiencia de vida (Miztal, 1993).

La entrevista se desarrolla a partir de cuestiones que persiguen reconstruir lo que para el entrevistado significa el problema objeto en estudio.

Se puede concebir la entrevista en profundidad como una serie de conversaciones libres en las que el investigador poco a poco va introduciendo nuevos elementos que ayudan al informante a comportarse como tal.

1.7.1 Elementos diferenciadores de la entrevista en profundidad

Como primer elemento, la entrevista parte de un propósito explícito, es decir, se debe comenzar hablando de algún asunto intrascendente para la investigación que se realice, tocar los temas más variados para que el informante se sienta confiado y exprese sus opiniones con naturalidad. La persona a la que se entrevista puede tener una idea más o menos confusa sobre ese propósito, pero el entrevistador tendrá el objetivo bien claro y cada vez irá dirigiendo la conversación hacia aquellos temas que le ayudarán a descubrir lo que piensa su informante.

Un segundo elemento, es la presencia de explicaciones al entrevistado. La entrevista en profundidad supone un proceso de aprendizaje mutuo, entre el entrevistado y el entrevistador, por esta razón, desde el primer encuentro hasta la última entrevista, el investigador debe ofrecer una y otra vez explicaciones sobre la finalidad y orientación del estudio que se pretende realizar al informante.

1.8 Desarrollo de la entrevista

El desarrollo de la entrevista en profundidad se apoya en la idea de que el entrevistado o informante es un ser humano que da sentido y significado a la realidad. La entrevista se concibe como una interacción social entre personas, esta generará una comunicación de significados: una persona va a intentar

explicar su particular visión de un problema, la otra va a tratar de comprender o de interpretar esa explicación.

1.9 El instrumento de recopilación

El instrumento de recopilación de información que se pretende utilizar para esta investigación, será la guía de entrevista, ésta consiste en una serie de preguntas que se formulan con la intención de indagar acerca del objeto de estudio, la intención es recopilar la información que ayude a comprobar las hipótesis formuladas.

1.10 Generalización

La generalización que se puede obtener de los resultados de la investigación en un estudio de caso y está referido a proposiciones teóricas, no hacia poblaciones o universos. La meta del investigador es extender y generalizar teorías, no la enumeración de frecuencias. La base de esta generalización está dada en el análisis teórico en relación a las diferencias o concordancias con la experiencia organizativa estudiada (Yin, 1984).

1.11 Confiabilidad

Cuando se habla de confiabilidad de una investigación, se está refiriendo a la autenticidad de la información, esta se puede lograr si se es cuidadoso con los registros derivados de la observación participante. No deja para después las anotaciones y revisiones, día a día, de la información anotada para evitar que se olvide algo relevante y hacer observaciones extras.

En cuanto a los datos de informantes clave, lo primero que se debe cuidar es la adecuada selección de éstos, se debe tratar de utilizar grabadoras, libreta de campo y se puede tratar de verificar la información, a través de la triangulación.

Esto es acercarse a la información desde diferentes técnicas, como podría ser la entrevista a otro informante clave, contrastar las ideas y los valores con las conductas.

La subjetividad está presente tanto en el entrevistador al definir su campo e interés de investigación, así como por la relación previa o la que se establece en el momento del diálogo con las y los entrevistados.

En los sujetos entrevistados la subjetividad está presente, en su narrativa, en su visión del mundo, en sus identidades, en la relación que establecen con el investigador y otras cuestiones que se aplican tanto en la investigación cualitativa como cuantitativa.

1.12 Validez

Para la construcción de la validez, Yin (1984), recomienda que en los estudios de caso se usen fuentes múltiples de evidencia, como una forma de establecer las líneas de investigación, una táctica adicional es establecer una cadena de evidencias relevante durante el proceso de captación de información.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO REFERIDO AL ENFOQUE DE POLÍTICA PÚBLICA

Es importante profundizar de manera sustantiva en el origen de la Ciencia de Políticas, el cual se sitúa en la necesidad de resolver problemas públicos bajo un enfoque teórico y con una rígida metodología propia de una Ciencia, la cual permitiera dar la mejor solución posible a estos fenómenos sociales en un momento real.

Cabe mencionar que el objetivo de este apartado no es esbozar historia que ayude a llenar las investigaciones de esa índole, si no encontrar el desarrollo y evolución de esta Ciencia que aporta conocimientos para intervenir racionalmente en la toma de decisiones gubernamentales.

2.1 Origen de la disciplina de las Ciencias de Políticas

A pesar de que algunos autores, como Wayne Parsons (2007:76), encuentran antecedentes de Políticas Públicas en figuras como Maquiavelo, al afirmar que este estudioso italiano “creía haber descubierto las fuerzas fundamentales que daban forma a las Políticas Públicas y a la Política en un mundo sujeto al cambio constante”; y como Francis Bacon, quien soñaba con una Gran Bretaña en la que el conocimiento estuviera entrelazado al poder del Estado, su New Atlantis era el lugar donde las Políticas Públicas estaban informadas por el conocimiento, la verdad, la razón, los hechos y no por los ídolos de la mente; la unificación de esta Ciencia tiene su génesis hasta los siglos XIX y XX cuando las Ciencias Naturales aportaron un marco básico para el desarrollo del estudio de la sociedad y la Administración Pública.

Como lo señala Trudi Miller (1984:253): “Las Ciencias Naturales representan el enfoque sobre la Administración Pública y las Ciencias Políticas que han dominado la mayor parte del Siglo XX (...) Los supuestos implícitos de tal enfoque concentrado en la naturaleza son: 1) Las leyes que rigen el comportamiento humano escapan al control humano, y 2) las unidades de análisis en los sistemas sociales son muy parecidos a lo largo del tiempo y del espacio”.

A principios del Siglo XX, en los Estados Unidos, empieza a darse una estrecha relación entre el gobierno y la política ya que surge la idea de que se podían resolver problemas políticos y económicos mediante la formulación de políticas. En este sentido, se da mayor relevancia al estudio de aquéllos, siendo uno de sus máximos exponentes John Maynard Keynes. Esta tendencia es comprensible ya que se atravesaba por una etapa difícil como lo fue la Gran Depresión en 1929 que se prolongó durante la mayor parte de la década siguiente. No obstante, a finales de la década de 1960, en Estados Unidos y en otros países, los gobiernos requirieron cada vez más información y análisis acerca de la educación, el transporte, la planeación urbana, la salud, etcétera.

Después de la Segunda Guerra Mundial, surgió la idea de que el Estado debía manejar lo público (Parsons, 2007:37)². Dando vida al surgimiento del Estado social, aquel que se hace cargo de regular la economía y del desarrollo nacional, es decir, el gobierno que proporciona un conjunto de garantías e intervenciones para asegurar un standard mínimo de salario, alimentación, salud, vivienda e instrucción a los ciudadanos. Con este fenómeno, el conjunto de las organizaciones que integran la administración pública aumenta y se especializa.

² Para Wayne Parsons es lo que comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes (2007:37).

El Estado asume funciones relacionadas con la atención de problemas concretos, que requieren indicadores de solución empíricos. Por ejemplo, atiende asuntos relacionados con la economía, la producción, el equilibrio de la balanza de pagos, entre otros, o problemas sociales con servicios de salud, creación de infraestructura, etcétera. Todo ello implicó conocimiento científico y tecnológico y el desarrollo de especialidades disciplinarias.

Los grandes hechos históricos de la Depresión y la Segunda Guerra Mundial no solo modificaron las perspectivas teóricas de las Ciencias Sociales, sus objetos de estudio e hicieron avanzar sus métodos, si no que fueron también ocasión para que éstas salieran de su encierro universitario, se involucraran constructivamente en las decisiones de gobierno y contribuyeran a la solución de problemas críticos. Las Ciencias habían construido métodos sustentables de observación, clasificación, formación de conceptos e hipótesis. Sin embargo, esto no tenía mucho sentido si no se interesaban en la solución de problemas de manera práctica. Sin método no hay Ciencia y, en consecuencia, menos aún, un uso práctico de la Ciencia.

Asimismo, otras formas de investigación se desarrollaron durante el periodo entre guerras y hasta la década de 1950 y principios de la de 1960. A lo largo de gran parte de esos años, se conservó la relación entre campos de estudio como la Sociología, Psicología, las Ciencias Políticas, la Administración Social, la Gestión Empresarial y las Ciencias Naturales con implicaciones para las Políticas Públicas, aunque sin conformar un enfoque común.

De esa manera, fue en los Estados Unidos donde se registró un desplazamiento hacia un enfoque más unificado metodológicamente para el estudio de los problemas públicos y las Políticas Públicas a partir de la obra de Harold Lasswell.

En 1951, aparece en la escena científica *The Policy Sciences* escrito por Harold Lasswell quien ha sido llamado por Scott y Shore: el fundador moderno de la Ciencia de Política. Lasswell fue profesor de Ciencia Política en la Universidad de Chicago, continuó en Washington como investigador y consultor durante la guerra y terminó sus años en el claustro de la Escuela de Derecho en Yale. Su ambiciosa visión de las Ciencias de Política promovió el desarrollo de este nuevo campo. Destacó por su prominente espíritu impulsor del desarrollo de un enfoque de Políticas Públicas.

Cabe mencionar que los primeros textos de Lasswell sobre el tema datan de 1930, época en que sus inquietudes sobre los problemas encontraron inspiración en la Escuela de Chicago para adoptar un enfoque multidisciplinario. Por citar un ejemplo, en la década de 1940, su participación fue clave en el establecimiento de un incipiente think-tank, la American Policy Commission, cuyo objetivo era cerrar la brecha entre el conocimiento y las Políticas Públicas mediante el fomento de un diálogo constructivo entre científicos sociales, empresarios y diseñadores de políticas.

De esa forma, para Harold Lasswell, la Ciencia de las Políticas Públicas incluía:

- 1) Los métodos de investigación del proceso de Políticas Públicas.
- 2) Los resultados del estudio de las políticas.
- 3) Las conclusiones de las disciplinas que contribuyen de manera más importante a las necesidades de inteligencia de ese campo de estudio.

Asimismo, ya comentaba (Lasswell, 1970:13): “El científico contemporáneo de las Políticas Públicas se ve a sí mismo como un integrador de conocimientos y acción, por lo tanto, como un especialista en suscitar y dar efecto a toda la racionalidad de que los individuos y las colectividades son capaces en cualquier momento”.

De igual modo, señalaba que una de las labores de las Ciencias de Políticas es alcanzar detalladamente los procesos de transformación social y concluir que estas reconocen que los científicos sociales no son los únicos que pueden contribuir en la hechura de las políticas, sino también los políticos en activo, los consultores y analistas de nueva generación.

Así, el desarrollo de las Políticas Públicas como campo académico independiente data de fines de la década de 1960, época en la cual, después de una reunión celebrada con los auspicios del American Social Science Research Council, el resultado de dos conferencias fue la compilación de varios documentos editados por Austin Ranney en 1972 se fundó Policy Studies Organization, que marcó el surgimiento de otras asociaciones y varias publicaciones dedicadas a las Políticas Públicas. No obstante, más que estas vertientes formales, el tema de las Políticas Públicas y los problemas públicos revistió gran importancia al merecer la atención de académicos provenientes de muy diversas áreas de interés como la Sociología, la Psicología o Economía.

Las Políticas Públicas y los problemas públicos atravesaron las fronteras y el desarrollo de los estudios de Políticas Públicas se convirtió en característica específica a todas las Ciencias Sociales. Ésa es la razón que explica el surgimiento del análisis de las Políticas Públicas en la década de 1970 como un enfoque que ofrecía posibilidades a una Ciencia Social unificada o integrada, capaz de tener puentes entre las fronteras de las disciplinas académicas. En esas décadas se publicaron muchos libros de texto para cursos de licenciatura y posgrado acerca de esta Ciencia.

El auge académico de las Políticas Públicas en la década de 1970, no se debió solo a la búsqueda de relevancia de la Ciencia Política ante problemas sociales que eran muy sui generis en su época, si no la manera de superar aquella

dicotomía entre la Política y la Administración. Por otro lado, en la década de 1980, los programas universitarios norteamericanos de esta Ciencia se caracterizaron por ser cuantitativos más que teóricos, dominados por la microeconomía en su mayoría, interesados más en el ejercicio profesional que en el desarrollo de teorías, lo cual exige más calidad, eficiencia y responsabilidad.

Es interesante resaltar que las Ciencias de Políticas se inmortalizaron como aquel campo de estudio cuyo interés de conocimiento y de intervención científica es el proceso a través del cual se hace una política. Sin perder de vista que el proceso decisorio es un hecho concreto, determinado, relativo a problemas públicos precisos. Ese objeto de conocimiento no es cualquier decisión política, más bien, son aquellas relativas a los problemas fundamentales del hombre en sociedad, a los conflictos básicos de la civilización. Es decir, sólo las decisiones políticas democráticas.

Una de las características más distintivas del campo de las Políticas Públicas en las décadas de 1980 y 1990 es lo mucho que se ha extendido más allá de Estados Unidos para llegar a otros países como los de Europa y América Latina.

A pesar de que Harold Lasswell es considerado el fundador moderno de esta Ciencia, Luis F. Aguilar Villanueva (Aguilar, 2007:54) considera que el “proyecto de Lasswell no era el único ni era tampoco inédito”. Y enaltece la propuesta interdisciplinaria de Edward S. Quade y de Yehezkel Dror, el primero la retomó y encuadró dentro de su inclinación por la modelación matemática y el análisis de sistemas; mientras que Dror se lanzó a proponer una nueva Ciencia de las Políticas con un nuevo paradigma, el cual debía integrar las varias Ciencias Sociales y las disciplinas de decisión, así como las otras ramas de conocimiento, en la unidad de una superdisciplina que se enfocara al estudio del public

polycymaking y, más específicamente, al estudio de las metapolíticas, es decir, las políticas de políticas.

2.1.1 Las Ciencias de Políticas en México

De otra parte, el estudio de Políticas Públicas se introdujo en México durante la década de 1980, para la CEPAL y estudiosos sobre la década perdida -no sólo en México sino en toda América Latina-, década de crisis económicas³ y financieras relacionadas con el cambio del modelo de Estado interventor -prevaliente desde los años 30's- al modelo de Estado comprometido con el libre mercado que comprende el desmantelamiento del sector paraestatal, reducción del sector central, desregulación de la actividad económica, fin del proteccionismo y apertura comercial. Con este nuevo modelo, se empieza a hablar en México de conceptos nuevos para la sociedad como: pluralismo, participación ciudadana, incrementalismo, elección pública. Abriendo los ojos a la realidad de que el Estado no era el Leviatán de Hobbes, el cual podía contener a la sociedad en su seno, tomar cualquier decisión y emprender cualquier acción.

Surgieron así nuevos grupos y demandas que ocuparon un lugar significativo en el centro de los procesos del poder y que constituyó un cambio entre las realidades que en otros tiempos daban cuenta de un estatismo que mantenía adormecida la iniciativa de los ciudadanos y las que en la actualidad testimonian el reencuentro de los ciudadanos con sus organizaciones y el espacio de lo público. Los intentos por desestatizar la sociedad y el mercado cobraron un auge

³ Al abrirse los años 80's, la insolvencia fiscal del Estado mexicano, el detonador del colapso económico, fue socialmente interpretada como desenlace y síntoma de una profunda patología: un gobierno interventor que llegó a imaginarse sin límites de poder y sin límite de recursos.

importante, dado que las capacidades individuales reclamaron sitios que en otros tiempos les fueron saturados con más acción administrativa y estatal. Es importante recalcar que es una labor que ha sido difícil desarrollar y que, en muchos momentos, parece hasta retroceder.

Antes de aquel cambio en nuestro país, el sistema administrativo, con frecuencia caracterizado por los especialistas como “un sistema ineficiente y con una organización muy pobre, presentó sin embargo una sólida unidad derivada del régimen presidencialista” (Luna, 1999:119), que permitió un control discrecional del personal que ocupó los puestos cupulares tanto en el aparato administrativo como en el político.

Cabe señalar que el presidencialismo se fortaleció con el desarrollo del Estado interventor, al ser el ejecutivo el depositario de los recursos materiales en poder del Estado y de los controles gubernamentales para la conducción de la economía. De esta manera el gobierno desarrolló un poder económico además de su propio poder político, El presidencialismo también se fortaleció con el establecimiento del régimen de partido hegemónico, al ser el ejecutivo el jefe de gobierno y el jefe del partido. El predominio del ejecutivo estaría así relacionado con una débil política de partidos y con estrategias de tipo corporativo, Esta fórmula definiría la escasa diferenciación entre la política y las políticas. Sin mecanismos establecidos de responsabilidad pública, las políticas se formularían sobre la base de acuerdos cupulares con los dirigentes de los sectores empresariales y de los sectores populares.

La discrecionalidad propia del régimen presidencialista, los mecanismos de decisión informal, el establecimiento de poderosos grupos públicos y privados y con frecuencia la corrupción, constituyeron las pautas normativas de la formulación de políticas públicas, en el marco de las cuales el corporativismo

tendió a degenerar en clientelismo. La elaboración de las políticas no respondería así ni a reglas preestablecidas por la ley ni a las mayorías políticas; ni a normas de efectividad técnica, ni a metas u objetivos previamente establecidos según un plan, sino principalmente a condiciones económicas y políticas del entorno.

Es así que aun cuando la planeación tuvo un lugar importante en el discurso gubernamental, en la formulación de políticas se reconoce el predominio de criterios políticos en la toma de decisiones, la dispersión del poder entre las distintas agencias gubernamentales, el predominio del secreto en la toma de decisiones y la falta de un sistema de información, con frecuencia tratada como confidencial, y por lo tanto el predominio del pragmatismo y la atención de problemas caso por caso.

Retomando el punto de análisis, en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), existía un programa de Políticas Públicas que se convertiría en 1987 en la primera Maestría en Políticas Públicas en el país. Sin embargo, el acceso con éxito hacia los intelectuales mexicanos fue la traducción de los clásicos estadounidenses como Harold Lasswell, Yehezkel Dror, David Garson y William Ascher por el autor mexicano Luis Aguilar Villanueva quien compiló y publicó en cuatro tomos más de 30 de estos artículos en su obra *Antologías de política pública*. Una obra que es básica e indispensable para cualquier aproximación al estudio de Políticas Públicas.

De igual manera, los gobiernos de América Latina se vieron obligados a incorporar el enfoque de Políticas Públicas tanto en teoría como en práctica ya que el Organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario

Internacional⁴, apoyan proyectos y programas de gobierno cuyos contenidos se diseñan sobre la base de criterios consistentes y evaluación de manera científica. Es decir, se ha hecho imprescindible el que los agentes tomadores de decisiones de los gobiernos perfeccionen sus técnicas y conocimientos sobre la identificación de problemas públicos y el proceso de elaboración de las políticas que implementan.

Por otra parte y como era de esperarse, el estudio de las Políticas Públicas no ha estado desarrollándose, como le llama Rodolfo Canto (1997:233), en un “terreno fértil” por distintos factores, pero esencialmente por los rasgos característicos del Estado mexicano postrevolucionario que a diferencia del estadounidense –país en donde nació el análisis de Políticas Públicas-, es antidemocrático, autoritario, proclive al verticalismo y a ignorar las iniciativas ciudadanas, centralista despótico y otros similares.

Es así como para Enrique Cabrero (1997:195) no puede hablarse de Políticas Públicas, sino en todo caso de políticas gubernamentales. Es decir que “las políticas fueron percibidas, definidas, diseñadas, ejecutadas y evaluadas casi exclusivamente desde el gobierno”. Ya que las Ciencias de Políticas tienen un compromiso valorativo fundamental con la idea liberal-libertaria de la política y de la democracia.

Al continuar con nuestro estudio encontramos que se complica todavía más el uso y la aplicación de conceptos y categorías del estudio de las Políticas Públicas cuando se mueve a realidades nacionales en las que existen regímenes

⁴ A través de las Cartas de Intención.

en transición democrática que emanan de tradiciones autoritarias, como nuestro caso mexicano.

Es importante resaltar que el modelo de análisis ha sido importado por los países usuarios, evocando a Enrique Cabrero (1997:198), como “caja de herramientas”, sin contemplar que dentro de esa caja existe una historia política diferente a su contexto, el cual le dio vida. Cuando eso sucede, y tras no obtener el éxito esperado en su escenario, los países usuarios viven una frustración al no haber podido transformarse en imagen y semejanza al modelo propuesto por ese enfoque.

Sin embargo y continuando con el esbozo del desarrollo de esta disciplina en nuestro país, Luis F. Aguilar Villanueva, desarrolló como objetivo que debe perseguirse en México, una concepción de las Políticas Públicas basada en la amplia participación ciudadana, en el gobierno por asuntos, en la permanente fiscalización del público sobre el quehacer gubernamental dentro de una democracia participativa. Es decir, arroja la propuesta de “gobernar por Políticas Públicas” (Aguilar, 1992:24), que incluya la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los ciudadanos.

A pesar de tener en contra factores de carácter político y económico, en el país aún se busca desarrollar Políticas Públicas que identifiquen y resuelvan los principales problemas que aquejan a su sociedad, especialmente, la pobreza que camina de la mano con los niños en situación de calle.

Por último, a pesar de que dentro de las Ciencias Políticas y de la Sociología Política, el análisis y el estudio de las Políticas Públicas es bastante reciente - basta con decir que el texto fundador de la disciplina tiene apenas seis décadas de existencia- los desarrollos posteriores han sido fructíferos si nos referimos a

la cantidad de bibliografía especializada existente, así como a los diferentes enfoques presentados por la literatura, lo cual representa un enorme avance en el desarrollo de esta ciencia.

Para poder comprender el marco teórico que envolverá este trabajo de investigación, considero relevante el mencionar algunos términos de Políticas Públicas, apoyándonos en autores norteamericanos y mexicanos—especialmente Manuel Canto Chac-. Para, de esta manera, encontrar algunas diferencias entre las dos corrientes e intentar formular una propia que intente llenar espacios que puedan existir.

2.2 Conceptualización de Políticas Públicas

Como primer paso hay que hacer una distinción conceptual básica que es clave para entender a las Políticas Públicas. El idioma español no permite hacer la diferencia entre dos conceptos básicos introducidos por los anglosajones: politics y policy.

Es necesario mencionar que, incluso, en muchos idiomas europeos resulta problemático distinguir entre estos términos, los cuales pueden ser utilizados de manera errónea si no son descritos correctamente. Si bien es cierto que las Ciencias de Policy tienen su origen remoto en la cultura grecolatina, su desarrollo contemporáneo es exclusivamente anglosajón.

Al evocar a Omar Guerrero (1997:359), podemos nombrar como antecedente de la deducción anterior a “Platón y Aristóteles” quienes intitularon a sus obras Politeia y Política, respectivamente, términos que se mantuvieron vigentes en la cultura occidental gracias a la herencia de la cultura helénico-romana. A lo largo del tiempo, estos vocablos han sufrido cambios en diversos países como en

Francia, Alemania y España. Sin embargo, entre los anglosajones se ha mantenido la voz Policy, la cual es utilizada para referirse al arte de gobernar. Es así como encontramos que el significado moderno de la noción inglesa Policy es tomar una medida o formular un plan, una serie de objetivos políticos en contraposición a la “administración”⁵.

De esta primera parte, partimos de la idea que el término Policy se refiere exclusivamente a las políticas y Politics al arte de gobernar, la política o la lucha por el poder. Por lo tanto, cuando pretendemos estudiar la política en el sentido de Politics, nuestros objetos de estudio son las fuerzas políticas, las elecciones, las instituciones gubernamentales y parlamentarias. Por Policy, que proponemos traducir por Políticas Públicas o por el término de Política seguido de un adjetivo -social, agrícola, educativo-, hace referencia a la acción pública, al aspecto programático de la acción gubernamental.

De la afirmación anterior, encontramos la propuesta de Harold Lasswell, que gira en torno a que las Ciencias de las Políticas incluyan el estudio de los métodos de investigación del proceso de la Política –Policy-, las consecuencias de los estudios de las Políticas y sus nuevas variantes. Adicionalmente, diferencia las Ciencias de la Política de la tradicional Ciencia Política, la cual se ocupa del estudio del poder, en el sentido de la toma de decisiones. Las Ciencias de las Políticas preferirán enfatizar en la teoría de la elección.

Dejando claro lo anterior, se procederá a comentar que el uso del término “política pública” se ha debatido ampliamente desde que nuestro autor de

⁵Este término se acuñó en Francia desde 1808 por Charles Jean Baptiste Bonnin (Science Administrative).

cabecera, Harold Lasswell lo formulara por primera vez en 1951 y, a su vez, presentara importantes aportaciones para su análisis⁶.

En este sentido, las Políticas Públicas se refieren a aquello que alguna vez John Dewey (1927:77) expresara como “lo público y sus problemas”. Se refieren también a la forma en que se definen y construyen cuestiones y problemas, y en la forma en que llegan a la agenda política. Asimismo, estudian cómo, por qué y para qué los gobiernos adoptan determinadas medidas y actúan o no actúan.

Por otra parte, Charles Lindblom, durante una conferencia en la Universidad de Yale, hacía referencia a las Políticas Públicas cuando decía que al hablar de ellas “Nos estamos refiriendo a procesos, decisiones y resultados, pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción, y entre diferentes perspectivas. Estamos ante un panorama pleno de poderes en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opciones específicas” (1992:110). En esta definición se concentra el conflicto en las Políticas Públicas.

Parafraseando a Luis Aguilar Villanueva (1996:36), encontramos que al hablar de Políticas Públicas, queremos señalar “decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes”, es decir, a todos aquellos afectados e interesados en un problema social sumados a quienes son los

⁶En primer lugar, distinguió dos actividades complementarias e interdependientes en esta nueva tarea: el conocimiento de(knowledge of) y el conocimiento en(knowledge in). Es decir, había una diferencia entre **Ciencia para Comprender** (conocimiento del proceso de decisión) y **Ciencia para Decidir** (conocimiento en el proceso de decisión). Esta diferencia desarrolló dos tendencias de las Políticas Públicas: el policy studies(estudios de políticas) y el policy analysis(análisis de políticas).

actores principales en la toma de decisiones para, así, obtener una mayor satisfacción en su solución. En otras palabras, incorporar la participación ciudadana de aquellos que forman parte de la sociedad, individuos investidos de derechos –como el de elegir a sus representantes- y obligaciones – como es la de aportar sus contribuciones, a través de los impuestos-. Ya hablaba ese autor de gobernar por Políticas Públicas.

Por su parte, Manuel Canto Chac define a las Políticas Públicas como aquellos “cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos acotados, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad” (Canto,2002:70).

Para Manuel Canto Chac, en tiempos actuales de protagonismo social, ya no es suficiente una noción de Política Pública centrada en la función gubernamental – como en la escuela anglosajona se evoca- sino como una acción que involucre activamente a los actores sociales. Es decir, dejar atrás a aquellas Políticas Públicas, cristalizadas en programas que son vistos como un producto de consumo de una sociedad pasiva o condescendiente. Y que no sean solo los expertos y técnicos quienes tomen las decisiones. Solo a través de la intervención activa de la ciudadanía, se logra que una Política sea Pública.

Actualmente, bajo esta lógica, el gobierno trabaja bajo la presión de diversos grupos sociales en un juego de “suma positiva y procesa las demandas en política” (Canto, 2008:15). Para hacer efectivas estas acciones, estos actores reclaman un conjunto de capacidades y destrezas en las organizaciones de la sociedad, entre las cuales podemos nombrar las técnicas y las políticas.

En México, la participación de la sociedad en las Políticas Públicas se ha vuelto recurrente en los últimos años. Cabe mencionar que todas las Políticas en el país tuvieron el carácter de Políticas de Gobierno, es decir, su proceso era típicamente de “arriba-abajo”, su proceso se efectuaba dentro del ámbito gubernamental, sólo esporádicamente se daba la intervención de las organizaciones corporativas⁷ en algún aspecto de la política en mención o en su asignación de recursos. Y desde la óptica de estudiosos mexicanos, es necesario, ya dejar de pensar en la Política Pública como un paquete básico de servicios o un catálogo cerrado y percibirla como un abanico de posibilidades acordes con las demandas de la sociedad.

Para cerrar esta idea, podemos hacer mención que para que las Políticas Públicas sean deseables no deben ser sólo asistenciales, lo cual no se quiere decir que las Políticas Públicas no lo sean, por el contrario, éstas tienden a incorporar acciones que satisfagan necesidades de quienes no pueden hacerlo por ellos mismos, sin embargo, la idea es que esta Política no se reduzca solo a acciones de estas características. Asimismo, a pesar de que el gobierno seguirá siendo el agente racionalizador de la Política, no debe considerarse como el único agente ni como el único decisor –descentralizadas-. Finalmente, deben incluir la participación ciudadana y ser diversificada, que combine diversas modalidades como seguridad, protección, de inclusión, entre otras.

Las definiciones anteriores tienen las siguientes consideraciones en común que nombraremos y bajo las cuales construiremos una definición propia:

⁷ Esto era posible a través de la maquinaria que controlaba el Partido Revolucionario Institucional, apoyado en grandes organizaciones que conglomeraban un considerable número de personas, ejemplo los Sindicatos como la CTM. Fue el mecanismo de homogeneizar los problemas públicos y darles, por lo tanto, la misma solución, dejando atrás la particularización de cada problemática, lo que dio forma a este modo de operar y lo hizo característico de su tiempo.

1. Resolver problemas públicos acotados, lo que quiere decir que las Políticas Públicas se enfocan en hechos sociales considerados como problemáticos, los cuales son específicos y limitados a fin de encontrar una solución particular que satisfaga la demanda que originó el nacimiento de esa Política. No es posible abordar un problema disperso o vago en su definición y delimitación ya que no encontraría un espacio de acción por parte de la Política Pública.

2. Las decisiones implican conflicto. Como en toda toma de decisiones, siempre hay actores que estarán conformes y otros que no, este aspecto no escapa a la naturaleza de las Políticas Públicas. Al verse inmerso en ellas un conjunto de intereses, el objetivo que buscan los encargados de esta tarea es de conciliarlos, evitar conflictos o aminorarlos. Cabe mencionar, que esta característica no es una constante, pero si es un rasgo distintivo que hace interesante el proceso de Políticas Públicas.

3. Se discute el problema pero más aún, la manera de abordarlo. Sabemos que existe un problema, el cual debe resolverse –en ese aspecto hay un consenso-, sin embargo, todos los actores tienen una cura distinta a un mismo mal. Y es ahí en donde el problema surge y las Políticas Públicas pueden estar revestidas de diversas características en su forma, pero no en su fondo. A través de la participación ciudadana diversos actores sociales expresan su forma de concebir y de solucionar los problemas que surgen en su entorno, pero esta característica hace que la Política Pública se acerque más a una solución óptima e integral, es decir, la mejor manera de resolver estas dificultades.

4. Participación de múltiples actores. Toda Política Pública implica participación ciudadana para que cobre vida, de lo contrario, hablaríamos de una Política Gubernamental o de Estado. Esta es una característica vital en este tipo de Políticas, las cuales aglomeran todo un conjunto de opiniones, puntos de vista

y acuerdos que la hacen única en una sociedad ya que ve en ella su cultura, educación y valores. Desde esta perspectiva, una de las principales aportaciones de las Políticas Públicas es precisamente rescatar el carácter público de las políticas, es decir, la intervención de actores diferentes al gubernamental en las Políticas, como Sindicatos, Organizaciones de la Sociedad Civil, Empresas, Iglesias, Asambleas Vecinales, entre otros. Este ámbito público es el campo en el que los ciudadanos individuales, por sí mismos o por los voceros de sus organizaciones, hacen política y hacen las políticas.

5. No se desplaza al gobierno sino que se legitima. Este punto no lo encontramos descrito literalmente en las definiciones anteriores, sin embargo lo deducimos en el momento de que, al encontrar dentro de una Política Pública la participación de sus ciudadanos, éstos agradecen ese gesto con la legitimación del gobierno en turno, y si los resultados son favorables, los puntos se incrementan aún más. Es por esa razón que uno de los requisitos que solicita esta herramienta de la Administración Pública a los países que la utilizan, es tener consagrado un régimen democrático que respalde su quehacer, a fin de que exista una apertura y diversidad de opiniones. Y es en este punto en donde el Estado democrático liberal moderno define su legitimidad en términos de Políticas Públicas.

6. La población afectada se involucra en la solución. A pesar de que la participación ciudadana incluye a diversos actores, lo más interesante es incluir a aquellos a los que afecta directamente un problema, éstos se involucran directa o indirectamente.

7. Es un ciclo y no una secuencia lineal. Al principio del capítulo se comentó que las Ciencias Naturales influyeron de manera considerable en el estudio de la Ciencia de las Políticas y de otras Ciencias Sociales, de aquí parte la afirmación anterior. Son un ciclo porque su funcionamiento se inspira en la Teoría de los

Sistemas, teoría que no será profundizada en este estudio, pero que no se puede dejar a un lado su mención. Es decir, las Políticas Públicas en su desarrollo atraviesan varias etapas que configuran un ciclo. Las fases del ciclo son interdependientes, por lo que el replanteamiento de cualquiera de ellas afecta a las siguientes. El ciclo, como cualquier sistema, se cierra con un proceso de retroalimentación: la Política Pública no se extingue con la evaluación de sus resultados, sino que ésta puede dar lugar a una nueva definición del problema que inició el ciclo.

Como parte del análisis y antes de continuar con una definición propia, añadiremos que en un sentido más específico, las Políticas Públicas son la disciplina de la Ciencia Política que tiene por estudio la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad, aunque en su diseño e implementación técnica confluyen otras disciplinas como la Economía, la Sociología, e incluso la Ingeniería y Psicología.

De ahí que la Ciencia de Políticas ha cobrado tanto auge, ya que se conciben como instrumentos con los que cuenta el gobierno para dar una plataforma programática -planes de gobierno, programas, proyectos, independientemente de su temporalidad o del área a la que se enfocan- a sus propuestas, la cual le permitirá dar ciertos resultados en favor de la calidad de vida de la ciudadanía.

Por ello, esta Ciencia, así como su análisis es perfectible, pues tiende a incorporar o depurar cada vez más elementos y procesos que le ayuden a dar mayores y mejores resultados.

A través del análisis anterior, podemos considerar a las Políticas Públicas como “un conjunto de respuestas que el Gobierno de un país, con características democráticas, formula para hacer frente a situaciones que ante la sociedad son percibidas como problemáticas con la ayuda de la participación y recursos de

sus gobernados”⁸. De este modo podemos afirmar que, casi nunca, una Política Pública es una sola decisión sino que, por lo general, involucra un conjunto de decisiones que pueden darse de manera simultánea o gradual.

Adicionalmente, cuando el Estado no toma posición frente a algún problema –o sea, lo omite- esta actitud es también una toma de posición, es decir, que al no tomar una posición con respecto a un asunto, se está tomando una decisión en espera que el problema se desahogue solo, enfrentándolo así de una manera muy particular

Asimismo, hablamos de aquellas situaciones que ante la sociedad son percibidas como problemáticas. En cualquier sociedad –desarrollada o no- siempre existe un conjunto de problemas por resolver. Sin embargo, el Estado no siempre puede enfrentar todos por diversas razones como son la falta de recursos, tiempo, circunstancias, presiones, interés, entre otros. Entonces el Estado busca remediar de manera prioritaria aquellos que socialmente obedecen a una mayor presión o tienen mayor incidencia. De ahí que sean percibidos como problemáticos como podemos nombrar el caso de los niños en situación de calle.

2.2.1 Clasificación de las Políticas Públicas

Por otra parte, las Políticas Públicas son susceptibles de clasificación o de tipologización dentro de la hechura de las mismas. Llevar a cabo este trabajo es una útil herramienta ya que para efectos de análisis facilita ese trabajo. Para este fin, existen varias maneras de clasificarlas.

⁸ Definición del autor.

En primer lugar, podemos citar el enfoque estructuralista propio de la escuela latinoamericana que trabaja Políticas Públicas sobre todo en nuestro país y en el Cono Sur. Bajo este enfoque, se clasifican en tres categorías: las hegemónicas, las transaccionales y las de dominación.

Las hegemónicas son aquellas que reflejan con claridad los intereses del proyecto político dominante en cada momento. Por lo tanto, son las que llevan toda la importancia, así como la mayor cantidad de recursos y sobre las cuales es muy difícil negociar.

Las políticas transaccionales son aquellas que son producto de la negociación entre sectores con poder e, inclusive, con sectores subordinados de la sociedad.

Y las políticas de dominación son lo que van desde la figura de cooptación⁹ hasta los intentos de represión.

También podemos mencionar la clasificación según su carácter en cuantitativa y cualitativa. La primera va dirigida a cambiar la magnitud de ciertos parámetros políticos o de ciertos instrumentos dentro de un sistema con cierta estructura dada. La segunda tiene como objeto cambios de carácter cualitativo –como su nombre lo describe- que afectan a esa estructura.

Otra forma común de clasificar a las Políticas Públicas es en sustantivas y procedimentales. Las Políticas sustantivas tienen que ver con lo que el gobierno va a hacer, como construir autopistas, abonar un subsidio por desempleo o

⁹ Entendido como la designación de un nuevo miembro de una asamblea, comunidad o corporación, por los miembros que ya forman parte de ella.

prohibir la venta de alcohol a menores de edad. Se trata de políticas que directamente proporcionan a la gente ventajas y desventajas en relación a algo. Las políticas procedimentales tienen que ver con la manera en que se va a hacer algo o con quien va a emprender la acción. Entre ellas tenemos las que se refieren a los asuntos organizativos de las administraciones públicas, como cuál es el centro directivo responsable de aplicar la legislación sobre medio ambiente, o aquellas que especifican los procesos o procedimientos para llevar a cabo determinadas actividades

Sin embargo, para efectos de este estudio, nos enfocaremos al estudioso Theodore J. Lowi (Aguilar, 2007:100) quien hace una definición de políticas con base en “términos de su impacto o de su impacto esperado en la sociedad”. Este enfoque reemplaza las categorías temáticas descriptivas (salud, agricultura, educación) por categorías funcionales. De ese modo, encontramos tres categorías fundamentales:

1. *Distributivas*: Son aquellas políticas en las que se toman decisiones a corto plazo sin considerar la limitación de recursos. Estas políticas se caracterizan por la facilidad con que pueden dividirse los recursos y repartirse en pequeñas unidades, o bien por el hecho de que varias personas pueden hacer uso de los bienes. No implican antagonismo, y en general se satisfacen los reclamos de los grupos más activos y organizados con una mayor división de los beneficios.

2. *Regulatorias*: Involucran una decisión previa sobre quién se verá afectado en el corto plazo. A pesar que las decisiones particulares deben ser la aplicación de una regla general y caen por tanto en la normatividad universal de la ley, el impacto de estas políticas se refleja directamente en la elevación de los costos y/o en la reducción o aumento de las opciones individuales. Por ejemplo, un aviso en una oficina pública que verse así: “No fumar”. Los impactos más

duraderos de las políticas regulatorias se perciben en la economía, por eso las decisiones regulatorias se acumulan en las ramas sectoriales.

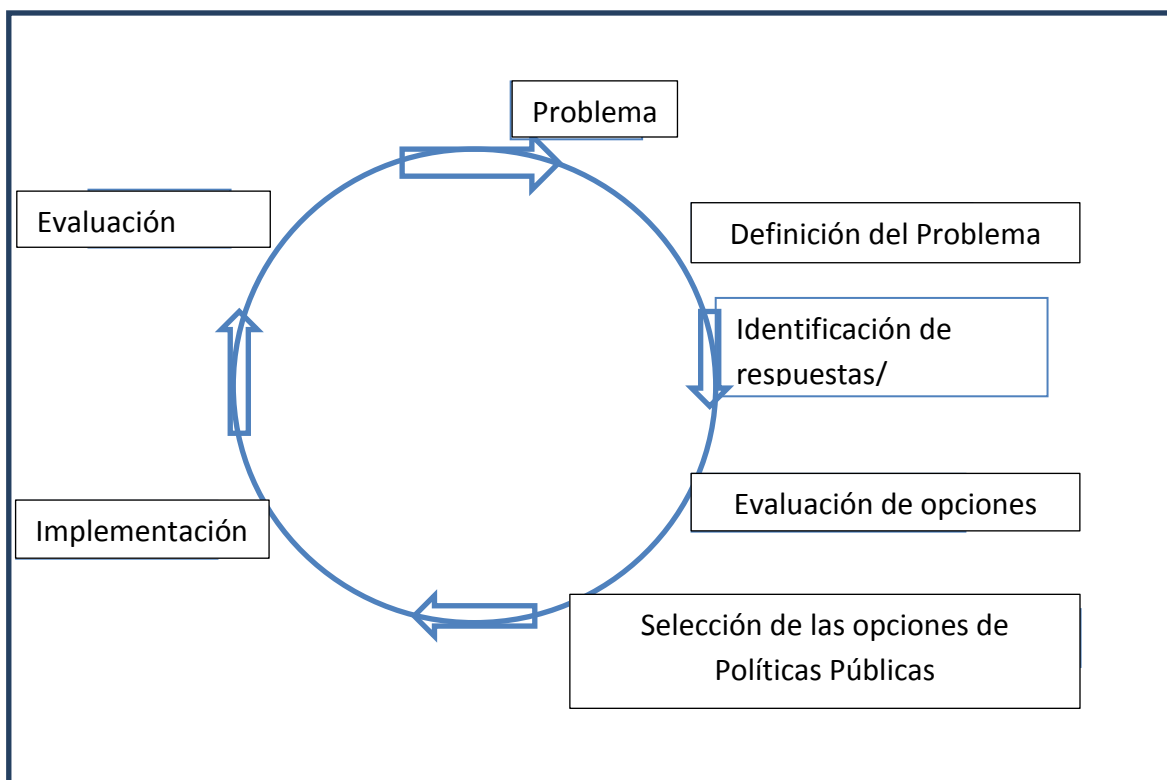
3. *Redistributivas*: Incluyen las relaciones entre amplias categorías sociales de individuos, por lo que las decisiones individuales deben estar interrelacionadas. El objetivo de la política redistributiva es la propiedad, no el uso de la propiedad. El factor determinante son las expectativas sobre la redistribución posible. Aquí los antagonismos son más duraderos ya que a lo largo del tiempo, algunas personas suelen aportar más que lo que reciben. Un ejemplo claro, es el pago de impuestos, los cuales a veces, son mayores que los servicios que son ofrecidos por el gobierno.

De esta manera cerramos este apartado con una visión más completa de las Políticas Públicas. Hemos cumplido el objetivo de indagar en el origen de esta Ciencia en Estados Unidos y en México. Así como, en su definición en palabras de algunos autores y del mío propio bajo el enfoque de la escuela anglosajona y la visión de autores mexicanos.

2.3 El Proceso de Políticas Públicas

El ciclo de las Políticas Públicas o “enfoque por etapas sigue siendo la base del análisis del proceso de las Políticas Públicas como del análisis en y para el proceso de las mismas” (Parsons, 2007:111). Hacia la década de 1970 y 1980 se plantearon diversas etapas con el fin de trazar un mapa de este proceso que incluyera el tipo de formulaciones representadas en el siguiente diagrama:

Figura 1. El ciclo de vida de las Políticas Públicas



Fuente: Tomado de Wayne Parsons (2007)

El ciclo de Políticas Públicas ha sido criticado por diversos estudiosos bajo el argumento que presenta una imagen falsa de un proceso que tiene delimitado su principio y su fin. Sin embargo, permite la construcción de un modelo para explorar las Políticas Públicas, aunque debe ser tratado con precaución. Ya que a veces los mapas pueden distorsionar la comprensión del fenómeno en estudio.

Cabe mencionar que la idea de desglosar la formulación de Políticas en etapas que empieza –por sintetizar a éstas- en la definición del problema, la agenda y que terminan con la implementación y la evaluación de las Políticas Públicas, impone fases a una realidad que es infinitamente compleja, de ahí que el trabajo

del analista es delimitar el contexto y hacer caso de los marcos que apoyan estas etapas para su análisis.

Por otra parte, las fases, proceso o ciclo de las políticas, varía según el autor. Harold Lasswell (1971:28), concibió un “mapa conceptual que debería ofrecer una guía que le permitiera obtener una imagen más general de las fases principales de cualquier acto colectivo” y enumeró siete etapas de lo que posteriormente llamó el proceso de decisión. Estas son: Inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación y evaluación.

La lista anterior refleja el origen de lo que ha sido el concepto más aceptado de las Ciencias de Políticas, es decir, el procedimiento mediante el cual se propone, examina, realiza y, tal vez, concluye una política determinada.

Hay otro modelo, el cual fue propuesto por Garry D. Brewer (1983)¹⁰ –alumno de Harold Lasswell- que consiste en los siguientes pasos: Iniciación, en esta fase se plantea el problema, se definen objetivos, se establece un diseño que debe ser innovador de las opciones y, asimismo, se explican de manera preliminar y aproximada los conceptos, aspiraciones y posibilidades. Continúa, así, con la etapa de estimación, dentro de la cual existe una investigación de conceptos, se examina de manera científica los impactos correspondientes a cada opción de intervención o al no hacer nada; se presenta un examen normativo de las consecuencias probables, se realiza un bosquejo del programa y se establecen los criterios e indicadores de rendimiento. El tercer paso es la selección en donde se presenta un debate de las opciones posibles, se enlistan compromisos, negociaciones y ajustes; se reduce así la incertidumbre de las opciones, se

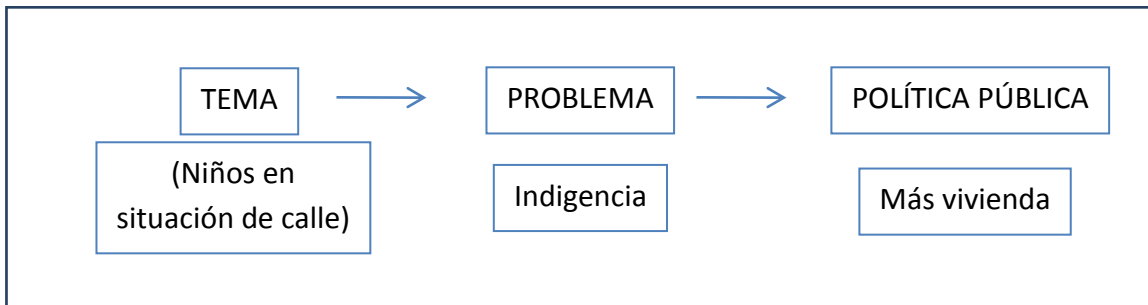
¹⁰ Este modelo que fue propuesto en la década de 1970, ha dado forma a gran parte de la investigación que se ha llevado a cabo sobre Políticas Públicas.

integran los elementos ideológicos y no racionales de la decisión y se toma la decisión entre las opciones y se asigna la responsabilidad ejecutiva.

Dentro del siguiente paso que es la implementación se desarrollan normas procedimientos y lineamientos para la puesta en práctica de las decisiones, modificación de la decisión conforme a las restricciones operativas, incluyendo incentivos y recursos; traducción de la decisión en términos operativos y el establecimiento de los objetivos y estándares del programa, incluyendo un calendario de operaciones. En la etapa cinco, que es la evaluación, hallamos la comparación entre los niveles esperados de rendimiento y los ocurridos, conforme a los criterios establecidos, es decir, la fijación de responsabilidades para los incumplimientos notorios. Finalmente, en la terminación existe la determinación de los costos, consecuencia y beneficios por clausura o reducción de actividades, el mejoramiento, si es necesario y requerido y la especificación de los nuevos problemas en ocasión de la terminación.

De otra parte, la génesis de una Política Pública implica el reconocimiento de un problema. Qué cuenta como problema y cómo se define depende de la manera en que los diseñadores de Políticas buscan aproximarse a un tema. Todas las personas podrían estar de acuerdo con respecto a un tema, pero no en cuanto a la definición exacta del problema y, por ende, en cuanto a las Políticas Públicas que deben implementarse. Ejemplo:

Figura 2. Ejemplo Implementación de Políticas Públicas



Fuente: Elaborado por la autora.

Es importante resaltar que aun cuando se reconozca el problema, no necesariamente se le considerará un asunto de interés público. Para que esto suceda, los problemas tienden a considerarse de índole política cuando afectan y amenazan a otro grupo.

Si bien, los diversos enfoques del establecimiento de la agenda son distintos, éstos se pueden complementar y suplementar entre sí. Comparten la preocupación acerca de cómo los temas y los problemas se convierten o no en asuntos políticos o públicos. Para R.W. Cobb, dentro de su dinámica de expansión, “la construcción de la agenda tiene lugar como resultado de la expansión de un tema desde un grupo de atención con una preocupación específica a un público con gran interés y atención acuciosa, es decir, un público interesado e informado acerca de asuntos públicos y que incluye a líderes de opinión; finalmente el tema recibe la atención del público en general” (En Parsons, 2007:159).

Las características del mismo son: grado de especificidad -cuanto más ambigua sea la definición del tema, la probabilidad de que llegue a un público extenso será mayor-, el alcance de la importancia social -cuanto más importante

socialmente aparezca un tema a partir de su definición, la probabilidad de que llegue a un público más amplio se incrementa-, la relevancia temporal -cuanto más se defina un tema como de relevancia en el largo plazo, tanto mayor será la probabilidad de que sea expuesto a un público más numeroso-, el grado de complejidad -cuanto menos técnica sea la definición del tema, el público a quien tendrá acceso será mayor- y la precedencia categórica -cuanto más se define un tema como carente de precedentes claros, tanto mayor será la probabilidad de que llegue a una población más numerosa-.

Por otra parte, la toma de decisiones se encuentra entre la formación y la implementación de las Políticas Públicas, por esa razón, para A. Etzioni (1968:203) “las decisiones afectan las implementaciones y las primeras implementaciones afectan las etapas posteriores de toma de decisiones que, a su vez, afectan las implementaciones subsecuentes”.

Asimismo, el análisis de decisiones se ocupa de aquello que Harold Lasswell (1936) acertadamente resumiera como “quién obtiene qué, cuándo y cómo”. Para este fin, solo se enunciarán los enfoques del poder ante la toma de decisiones: Elitismo –cómo se concentra el poder-, Pluralismo –cómo se distribuye el poder-, Marxismo –el conflicto de clases y el poder económico-, Corporativismo –el poder de los intereses organizados-, Profesionalismo –el poder de los profesionales- y Tecocracia –el poder de los expertos técnicos-.

En lo que respecta a la implementación, para W.I. Jenkins (1978:203) es “el estudio del cambio: cómo ocurre, posiblemente cómo podría inducirse”.

En la bibliografía existente, se encuentran diversos significados del concepto de implementación a menudo incompatibles, sin embargo, Donald S. Van Meter, define esta etapa de manera explícita: “La implementación de las Políticas

abarca aquellas acciones efectuadas por individuos –o grupos- públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos” (Aguilar, 2007:99). Esta fase no comienza sino hasta después de que las decisiones previas han establecido o identificado los objetivos y las metas. En otras palabras, la implementación consiste en la capacidad de realizar las consecuencias previstas después de que las condiciones iniciales han sido cumplidas. Se trata de una habilidad para forjar eslabones –como lo marcan varios autores como el mismo Aguilar Villanueva- en una cadena causal y así poner las Políticas Públicas en práctica. Las metas deben estar claramente definidas, los recursos deben estar disponibles, la secuencia de órdenes debe ser capaz de unir y controlar estos recursos, y el sistema debe estar listo para comunicar efectivamente y controlar a los individuos y organizaciones que participan en el desempeño de las tareas.

Antes de pasar a la fase de evaluación, es necesario entender unos puntos de la implementación. En el mundo de lo que Herbert Simon citado en L. Pressman, 1998:281) llama “decisiones programadas”¹¹, se supone que los analistas saben distinguir la calidad de una implementación de la calidad de una decisión. Las cuatro posibilidades pueden representarse en forma tabular:

¹¹ Un mundo en el cual se conocen los objetivos, se convienen en ellos y son simples, por lo cual lo que resta es hacer los cálculos necesarios.

Figura 3. Implementación en el mundo programado

| | | Decisión | |
|-----------|-------|---|---|
| | | Buena | Mala |
| Ejecución | Buena | 1. Ningún problema (demasiado bueno para ser bueno) | 3. El problema del plan de acción |
| | Mala | 2. El problema del control | 4. Ningún problema (o como dos malas = una buena) |

Fuente: Pressman, L. Jeffrey (1998:291).

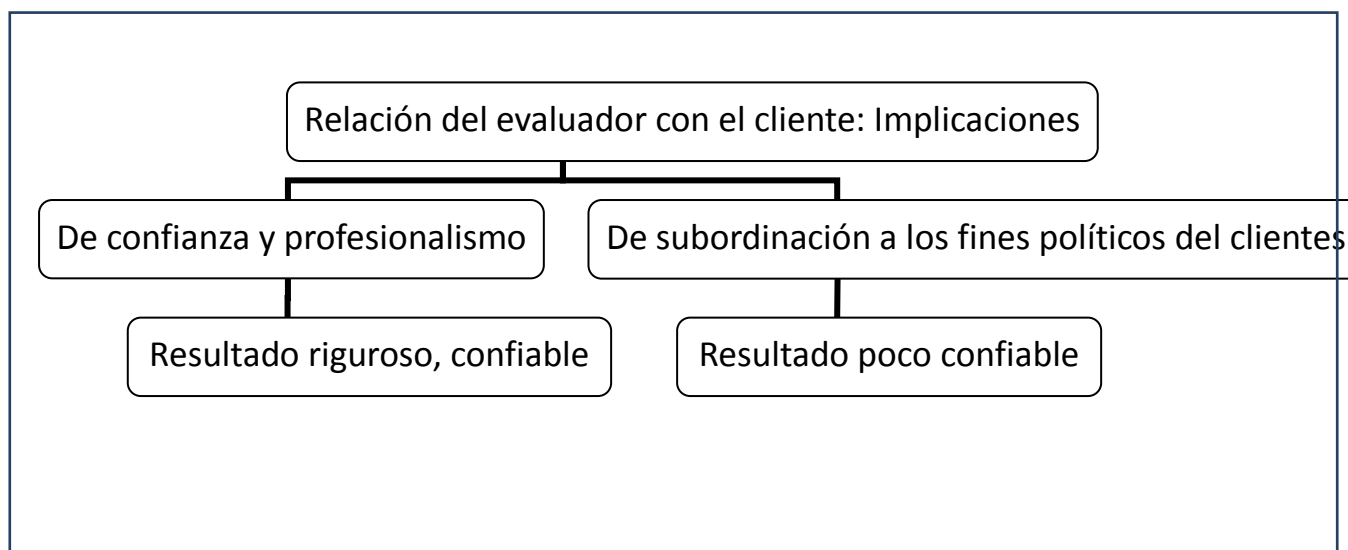
Como se pretende explicar en la figura anterior, si la decisión y la ejecución son buenas –número 1-, es evidente que no hay problema, incluso en el paréntesis se hace énfasis en que es demasiado bueno para ser cierto, es lo deseable; por el contrario, si ambas son malas -número 4-, lo único que nos queda es agradecer que las decisiones insuficientes se vuelven ineficaces por acciones peores. Si la decisión es buena, pero mala la ejecución –número 2-, el problema sólo puede ser de control al relacionar las premisas con las conclusiones. Sin embargo, la implementación es buena, pero mala la decisión porque el resultado sea subóptimo o hasta impracticable –número 3-, entonces no hay nada que el implementador pueda hacer. Como la decisión es el único elemento inactivo, lo único que queda es volver a estudiar las posibilidades y elegir una nueva.

Al hacer mención de conceptos como bueno y malo, es imprescindible hacer la aclaración de que estos adjetivos son tan subjetivos que ningún análisis serio dentro de las Ciencias Sociales permitiría. Las palabras anteriores adoptan

múltiples significados. En un contexto evolutivo, bueno significa fiel, pero a su vez, podría parecer infiel. Es decir, una traducción fiel de una idea o de una teoría mal formada de unas políticas haría surgir todas las incongruencias, faltas de adecuación y/o consecuencias lamentables inherentes a la concepción original. De esa manera, si la implementación fuera fiel, pudo haberse fomentado una idea imperfecta sólo para producir efectos insatisfactorios. Se muestra entonces que, si las ideas de políticas imperfectas pueden ser compatibles con una buena implementación, debe ser posible que ésta modifique las políticas. Podemos concluir esta idea que si toda la actividad se compone enteramente de procedimientos que incorporan ideas y acciones inseparables, entonces cualquier cambio que se opere en la implementación deberá ocasionar un cambio de políticas.

Podemos resumir que es común considerar que la Política Pública es un proceso que se desenvuelve por etapa, cada una de las cuales posee actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios, éstas influyen en las demás y es afectada por lo que sucede en las otras. El proceso de políticas es un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política. Estas etapas no demuestran secuencia cronológica de una Política Pública, ya que en la práctica, las etapas pueden sobreponerse y suponer una a las otras, anticiparse o atrasarse e incluso, repetirse. Sin embargo, para fines de nuestro análisis en la construcción del programa “De la Calle a la Vida”, será una herramienta muy útil.

Figura 4. Mapa conceptual: Enlaza



Si existiera un Estado donde no hay incertidumbre y está en perfecto funcionamiento dentro de su administración pública, no habría la necesidad de que existiera la evaluación de las políticas públicas, que es la última etapa de nuestro tema de estudio, sin embargo, esto no sucede así y existe la incertidumbre dentro de la políticas públicas.

La evaluación es la última fase del proceso de la Política Pública y, puesto que el proceso es cíclico, es también la primera. El análisis de los resultados conduce a una revisión del estado del problema que puede dar lugar a una nueva política, a la continuación de la existente o a la terminación de la misma. Como argüimos anteriormente, los problemas públicos rara vez tiene una solución definitiva, de modo que las políticas que intentan atajarlos raramente ven satisfecha esa aspiración. La situación más común tras la evaluación es la introducción de variaciones en la política preexistente o la sucesión de ésta por otra más adecuada al nuevo estado del problema.

En definitiva, en un sistema democrático, el gobierno tiene que rendir cuenta de sus actos, explicar sus decisiones a los ciudadanos, presentar los logros alcanzados en las distintas áreas en las que interviene y legitimar, con resultados, sus decisiones. La evaluación cumple la función política de ofrecer un mecanismo de justificación de la actuación ante los clientes/ciudadano, incluso en el caso en que ésta constituye sólo una representación simbólica de la responsabilidad pública, sin consecuencias prácticas de tipo correctivo.

La justificación última de la evaluación es, pues, el ejercicio de la responsabilidad política y la búsqueda de lo que ese ha denominado la eficacia democrática (Bañón y Carrillo, 1994). Esta finalidad política de la evaluación es particularmente clara en el caso de países como en nuestro, en que se observa un aumento del volumen de programas y políticas que se gestionan intergubernamentalmente.

La gestión conjunta de políticas por parte de organizaciones pertenecientes a distintos órdenes de gobierno resalta la necesidad del control de las actuaciones y de la demostración de los resultados obtenidos (Bañón, 1997:18-20). Es importante señalar que la evaluación es una tarea que ya se debe considerar desde el momento del diseño de la política para que de esta manera se pueda asegurar la plena utilidad de sus resultados y de esta manera se puedan articular los mecanismos que permitan la integración de los procesos de una mejor evaluación de la política pública.

El término evaluación es un derivado del latín *valere* (valorar) que implica la acción de fijar o valorar una cosa, justificar, tasar o valorar un resultado o alcance. Para poder realizar la valoración se requiere de un procedimiento mediante el cual se establezca la comparación del objeto a evaluar.

Existen varias definiciones y conceptos de evaluación. Scriven (1978) la define como “la estimación del mérito de un objeto...”, pero el término mérito no proporciona mucha claridad y no señala el para qué se realiza la evaluación. Musto (1975) concibe la evaluación como “aquella rama de la ciencia que se ocupa del análisis de la eficiencia”.

La orientación de la evaluación se dirige a un juicio sobre efectos de una política o de la acción pública, pero no es el único sentido de la evaluación, pues ella se orienta también a la investigación diagnóstica. Un diagnóstico describe, busca explicar y pretende predecir algunos hechos. Por ello también se habla de la evaluación como la provisión de información para la toma de decisiones sobre una intervención. Así de esta manera se puede entender que en la evaluación se deben utilizar métodos más pertinentes en la implementación y en el análisis de avances y resultados. Se trata de identificar, corregir y controlar los eventos opuestos a nuestra acción, buscando obtener cambios en una situación socialmente problemática. La evaluación es un modo de razonamiento cuya apreciación se basa en métodos cuya importancia es proporcionar sistemáticamente elementos y procesos para establecer los efectos reales, sean éstos previstos o no, y donde existen referencias o valores para determinar lo positivo o negativos de las acciones.

En las políticas públicas la evaluación requiere considerar los múltiples aspectos y los distintos momentos que cubre. La misma complejidad social exige abarcar varios elementos para establecer un juicio sobre los efectos de la política para tomar una mejor decisión. La evaluación consiste en identificar y medir efectos sobre las acciones emprendidas o bien sobre acciones a emprender. Muchas políticas pueden no estar produciendo el efecto deseado o bien el efecto puede producirse fuera de la misma política. También puede señalarse que hay objetivos secundarios que debilitan la posibilidad de alcanzar los fines primarios.

Así hemos de reconocer a la evaluación como un proceso constante, bajo el cual se toma decisiones, se emite juicios y se concluye o refuerza las políticas públicas.

Los objetivos de la evaluación son diversos, puede desearse conocer solamente un aspecto de la actuación o bien pretender una evaluación amplia que comprenda diversos aspectos y resultados. Pero en el ámbito público su importancia no puede negarse puesto que clarifica la actuación, permite racionalizar el uso de recursos, transparenta su aplicación, orienta sobre la acción de los servicios públicos y permite detectar desviaciones, refuerza mecanismos de actuación, brinda la oportunidad de generar juicios sobre la actuación, establece niveles de desempeño, previene acciones de corrupción y en la última instancia legitima la acción pública.

Existen diversos tipos de evaluación y sus diferencias se basan en criterios como: tiempo en que se realiza, objetivos perseguidos, el agente que la aplica, la naturaleza que poseen, la escala asumida o bien a quién va.

El gobierno puede favorecer iniciativas para incorporar las demandas sociales en el diseño de proyectos de desarrollo social integrado y para acrecentar la articulación entre las organizaciones reivindicativas de los grupos menos integrados a los beneficios de la modernización y los organismos estatales que deciden sobre el manejo de recursos públicos, así como la vinculación entre el sistema político y los agentes y de las demandas del mundo popular (Lahera, 2002:108-109).

La formulación y la evaluación son el anverso y el reverso de una misma medalla, dado que el proyecto no puede evaluarse sin ser previamente formulado. De esta manera, la ubicación temporal de la evaluación está en la

etapa ex ante, sirviendo sus resultados para decidir sobre la ejecución del proyecto.

Dado que los ingresos y gastos del sector público se ven afectados por los movimientos cíclicos de la actividad económica, un criterio de estabilidad macroeconómica recomendaría evaluar la solidez de las cuentas fiscales sobre la base del análisis de sus ingresos y gastos de tendencia. Una manera de hacer operacional esta proposición sería a través del análisis del presupuesto público del año siguiente, como parte de una proyección de las cuentas fiscales para un período más largo (Lahera, 2002:126-127).

La evaluación es un ejercicio de estimación que puede ser hecho en forma previa, concomitante o posterior a la realización de la inversión o la implementación de una política. Se trata de un juicio sistemático y analítico referido a aspectos importantes de una política y su valor, orientada a que sus conclusiones puedan ser confiables y utilizadas por los usuarios.

La evaluación previa de las Políticas Públicas fue analizada en la sección sobre diseño de las políticas; mientras la evaluación previa de las inversiones sobre aspectos financieros. Complementariamente, debe realizarse la evaluación concomitante y ex post, tanto de los aspectos sustantivos como instrumentales de las Políticas Públicas.

Cabe recordar que la orientación natural de las políticas públicas es hacia resultados, los que pueden o no lograrse; no habrá orientación a resultados sin evaluación (Lahera, 2002:271-272).

La evaluación permite establecer una base común de análisis, a partir de la cual puedan mantenerse, modificarse o terminarse las políticas públicas en aplicación. También contribuye a mejorar la asignación de recursos públicos a nuevos programas, reformulaciones o ampliaciones sustantivas de ellos, disminuyendo así el carácter inercial del presupuesto.

Por último, una evaluación precisa facilita el otorgamiento de incentivos o la delegación de autonomía, los objetivos de la evaluación son como los señala con claridad Lahera (2002):

- Lo que puede medirse se hace
- Si no se miden los resultados, éstos no pueden diferenciarse de los fracasos
- Si los éxitos no son visibles, no pueden premiarse
- si los éxitos no pueden premiarse, probablemente se esté premiando los fracasos
- Si los éxitos no son visibles no se puede aprender de ellos
- Si no se reconoce los fracasos, no se pueden corregir
- Si se pueden mostrar resultados, es posible obtener apoyo público. Sus objetivos principales son: mejorar los procesos de toma de decisiones, asignación de recursos y la Accountability (Lahera, 2002:271-275).

CAPÍTULO III

ANÁLISIS DEL PROGRAMA DE LA CALLE A LA VIDA

3.1 Estudio de los conceptos y particularidades de las niñas, niños y jóvenes en situación de calle

Un fenómeno social que debe ser relevante en cualquier sociedad es la problemática de los niños de la calle, quienes han sido expulsados a la calle por situaciones conflictivas, generalmente, con un fuerte componente económico en su origen: la pobreza, la falta de oportunidades de trabajo, las necesidades de subsistencia, entre otros.

Hasta el momento, el tema de los niños de la calle pareciera que apenas emerge como un hecho social que en los últimos años se convierte en foco de atención tanto en Organismos Gubernamentales como no Gubernamentales. Éste es un aspecto que vale la pena destacar para señalar que la existencia del hecho como fenómeno social “data, al menos en la ciudad de México, desde tiempos de la Conquista, siendo conocidos como ‘niños expósitos’, que eran atendidos por frailes de diferentes órdenes religiosas” (Inzúa, 2005; 335).

Dentro de la Convención sobre los Derechos del Niño -Tratado Internacional impulsado por las Naciones Unidas en el cual los Estados que lo han ratificado, reconocen los derechos del niño- se determina la definición de un niño y encontramos que es: “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”. Es decir, que independientemente de su raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, posición económica, impedimentos físicos, nacimiento o cualquier otra condición

del niño, de sus padres o de sus representantes legales; estos seres humanos, mientras no tengan esa edad –salvo en países en los cuales su sistema jurídico decreta que son mayores de edad a los 16 años-, deben ser protegidos por el Gobierno y Sociedad con acciones encaminadas a ello.

Al encontrar esa definición que brinde las características necesarias para nuestro estudio, encontramos que en el Plan Nacional de Acción de 1991, el gobierno mexicano estableció la siguiente caracterización¹²:

- Menores Trabajadores
- Menores de y en la Calle
- Menores Maltratados y Víctimas de Abuso
- Menores Farmacodependientes
- Menores Institucionalizados
- Menores Infractores
- Menores Discapacitados
- Menores Hijos de Trabajadores Migrantes
- Menores Indígenas
- Menores Repatriados
- Menores Refugiados

De acuerdo al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia- UNICEF por sus siglas en inglés- los menores de la primera categoría se dividen en dos grupos principales: niños de y en la calle. El gobierno mexicano, además, ha establecido una tercera categoría: niños y niñas en riesgo. A pesar de que este estudio solo concierne a los niños en la calle, se requiere establecer precisiones sobre las diferencias entre estos dos grupos.

¹² Comisión Nacional de Acción a favor de la Infancia, México, "Programa Nacional de Acción a favor de la Infancia 1995-2000", Secretaría de Salud, México, Octubre 1995, p. 154.

El UNICEF demarca a los niños, niñas y jóvenes en la calle como “aquellos que pasan la mayor parte del tiempo en la calle, pero que tienen algún tipo de soporte familiar y vuelven a su casa por la noche. En su mayoría, mantienen un vínculo con la escuela” (UNICEF).

Para Marie Pierre, los niños y niñas en la calle son “aquellos que laboran en la calle debido a que por razones económicas tienen que contribuir económicamente al gasto familiar y por esa razón se encuentran en la calle” (1996:8). Esta autora no deja claro dentro de esta definición, si los infantes mantienen algún tipo de vínculo familiar, por esa razón procederemos a otro concepto considerado más completo.

Evocando al investigador de la Universidad Iberoamericana, David Fernández (1993:90), define a los niños en la calle como aquellos que “no viven en la calle, pero que realizan actividades económicas en ella a lo largo del día. Así, dispersos por las calle de las ciudad, nos encontramos con niños vendiendo chicles, limpiando parabrisas, parando taxis, pintados de payasitos, cantando en los camiones, malabareando en las esquinas, con su caja de bolear, vendiendo rosas, cargando bolsas...”. Estos niños corren el riesgo de ser atrapados por la calle y pasar a ser niños de la calle. Aún no han roto sus vínculos familiares totalmente, pero pueden estar a un paso de hacerlo por las causas que menciona Fernández y, principalmente, porque la calle ejerce una atracción sobre ellos, ya que les ayuda a liberarse de las responsabilidades adultas.

De otra parte, los niños, niñas y jóvenes de la calle son aquellos que “pasan el día y la noche en la calle y están funcionalmente sin soporte familiar” (UNICEF). Y podemos adicionar algunas características a este rubro que marca el DIF nacional mexicano: “viven permanentemente en las calles u otros espacios públicos, no tienen vínculos familiares y es un grupo de alto riesgo. Trabajan en

las calles pero cuentan con una relación familiar y en su mayoría mantienen un vínculo con la escuela” (DIF nacional).

Cabe mencionar que este Organismo Internacional describe con más detalle a los niños de la calle de acuerdo con las siguientes características: su ubicación, la cual se encuentra dentro de las zonas urbanas; si existe algún tipo de vínculos familiares, éstos son débiles; desarrollan destrezas y habilidades de supervivencia; la calle se convierte en su hábitat principal, reemplaza a la familia como factor esencial de desarrollo y socialización y, finalmente, su condición que los expone a grandes y específicos peligros.

Para Marie Pierre (1996:8), los niños y niñas de la calle los define como aquellos que “laboran en la calle, pero que, además viven en ella. Estos han cortado todo vínculo con su familia o, cuando la relación sigue vigente, ésta es débil. Se organizan en bandas, supeditados a ellos mismos y duermen en alcantarillas o casas abandonadas –en la proximidad de sus fuentes de empleo”.

De otra parte, el estudioso chileno, Dwight Ordóñez (1993:21), “...denomina niños de la calle (a) aquéllos que han hecho de la calle su hábitat natural. Por lo general duermen en ella, han abandonado la escuela y usualmente no tienen otro ingreso que el producto del robo.” Asimismo, comenta que es necesario tener claro que los niños de la calle no son igual a niños trabajadores o mendigos.

David Fernández (1993:90) dice que los llamados niños de la calle “son menores que han roto su vínculo familiar, prefiriendo vivir en la calle, ya que ésta les reporta independencia, autonomía y los libera del maltrato recibido en la familia. Su existencia genera un universo completo, un modo concreto de vida, que se expresa y experimenta como una cultura subalterna de cabalidad”.

Para el gobierno mexicano, a través de la Comisión Nacional de Acción a favor de la Infancia, define al niño de la calle como “el menor que mantiene lazos de manera ocasional con su familia o algún miembro de ésta, pernocta en la calle y en ella lleva a cabo sus actividades de subsistencia. Son más susceptibles de observar conductas antisociales o ser objeto de explotación y por lo regular han desertado de toda actividad académica” (Programa Nacional de Acción a favor de la Infancia, 1995-2000, Secretaría de Salud, México, Octubre, 1995:154).

En algunos estudios patrocinados por el UNICEF, como el elaborado en 1995, titulado Nunca más esto, llama a los niños de la calle callejeros y los considera niños marginados que carecen de afecto y son maltratados por la sociedad. Estos niños, al estar viviendo en la calle, aprenden a sobrevivir por sí mismos, y su relación con otras personas y con el mundo se empieza a modificar. Adoptan un modo predominantemente adulto de vida, por esa razón, el niño empieza a desarrollar habilidades y astucias particulares, a fin de conseguir lo que quiere y necesita de manera inmediata, asumiendo así costumbres, por lo regular, delictivas en la búsqueda de lo que perdieron al abandonar su casa. Podemos comentar que la sociedad en su conjunto, ve el problema de forma adulta y moralizante, llega a etiquetar a los niños como vagos y, al mismo tiempo, propicia sus actividades de una manera u otra, sin darse cuenta que son niños con grandes carencias afectivas y materiales.

Cabe mencionar que los niños no son receptores pasivos de estímulos provenientes de su medio ambiente; son agentes activos que poseen intenciones en relación con su medio físico y social. Se trata de seres humanos que son influidos por múltiples circunstancias y elementos, que son capaces de responder de múltiples maneras a esas influencias, obedeciendo a fuerzas inconscientes, conscientes y surgidas de la disciplina de su voluntad.

González Rey afirma que el “hombre es portador de una personalidad concreta. Los mecanismos, formaciones y recursos de esa personalidad constituyen los contenidos y operaciones mediante las cuales define conscientemente sus propósitos, sus acciones y atribuye su sentido psicológico a sus distintas experiencias y vivencias” (González Rey; 2000:16). Es así como el niño expresa activamente su personalidad ante las contradicciones y situaciones cambiantes de la vida, tomando decisiones y configurando proyectos que, a su vez, influyen en el desarrollo de su personalidad, en un intercambio activo y vivo con la realidad. En otras palabras, es la manifestación de los infantes, los cuales han desarrollado astucias y habilidades propias de la sobrevivencia y que además han adquirido una serie de hábitos, costumbres, maneras de expresarse y relacionarse con los demás.

Siguiendo con nuestro análisis, los niños de la calle viven dentro del contexto cultural que llamaremos cultura de la calle. Esta cultura amplia y compartida se expresa no sólo en la entidad de estos niños, sino también en sus valores, en el entorno de su vida, en la relación con las personas adultas –que también trabajan en la calle-, en sus historias, en sus colonias de origen y en las familias.

Al hacer referencia a la cultura de la calle, queremos decir que esos niños, al ir creciendo y viviendo en la vía pública, necesariamente han aprendido, como se ha mencionado a sobrevivir por sí mismos o con los amigos, además de su relación con otras personas, con su realidad: la calle, por ejemplo, vendedores ambulantes, voceadores, vendedores de otros productos, entre otros; incorporando nuevos contenidos a su actividad social. Luego, estos menores comienzan a modificar, a cambiar o van moldeando su conducta a las necesidades de la calle. También adoptan, por así decirlo, un modo predominantemente adulto de vida; y con frecuencia los llevan a desarrollar personalidades conflictivas; además de escoger o rechazar otros elementos

culturales. Por lo tanto, esa cultura acelera el ciclo de vida de niño de la calle, que compromete seriamente su desarrollo físico y psíquico.

Como se ha explicado anteriormente, son niños que comienzan a desarrollar habilidades y astucias a fin de conseguir lo que quieren y lo que necesitan de manera inmediata, a través de maneras de expresarse y/o relacionarse con los demás y adoptan algunos elementos de esa cultura. Van ordenando su realidad, además de que han adquirido una serie de hábitos y algunas costumbres, entre ellas delictivas; los niños son propensos a imitar la conducta de modelos que no sean sus padres. Es la necesidad de tener un modelo que admirar y, por lo tanto, seguir.

De las definiciones anteriores, encontramos los siguientes puntos comunes – cabe resaltar que no son las razones por las cuales salen a la calle-:

1. Problema familiar de orden afectivo que origina la fuga.
2. La vida en la calle y su arraigo a ella con relaciones estrechas con una banda de callejeros.
3. Un modus vivendi que les expone a múltiples riesgos.
4. La progresiva marginación.

Para Inzúa (2005:346), la calle es “un espacio donde los niños –a temprana edad- desarrollan sus habilidades y estrategias de sobrevivencia, donde hay más oportunidades”. Los infantes adoptan la calle para ayudar a su familia, porque no los atienden sus padres, por evitar malos tratos o por gusto o diversión. Datos oficiales comprueban que hay una relación directa entre la escolaridad del o la jefe de familia y la incidencia de trabajo infantil: a mayor escolaridad, menor incidencia En seis de cada 10 hogares con trabajo infantil, el jefe no tiene secundaria (INEGI, 2004).

Hay un momento en que la familia decide la incorporación de los hijos al trabajo productivo, a sumar su trabajo al resto de la familia con el fin de salir adelante. Pero al mismo tiempo, en ese instante, al carecer de escuela se esfuman las posibilidades de tener un empleo mejor remunerado y quedan atrapados en un trabajo descalificado, perpetuando la desigualdad social.

Entendemos la calle como espacio de vida y cultura; para los niños ha sido la mejor alternativa, remunerativa y formativa; además representa un lugar de libertad, donde estos niños desarrollan sus estrategias. El lugar en donde se establece el comercio informal, lugar de encuentro, de comunicación, de peligro –enfermedades, explotación, violencia- y de inseguridad.

También podemos considerar a la calle como productora y reproductora de valores y antivalores de los cuales el infante se apropia. Hallamos tres valores primordiales expresados en acción: ser, hacer y tener. La libertad que propicia vivir en la calle plasma en la mentalidad de estos menores la idea de ser ellos mismos realmente libres. La responsabilidad, nadie les recuerda lo que tienen que hacer, a fin de conseguir algunas monedas para el sustento. Es fácil, si no trabajan, no comen. Finalmente, la astucia, el ingenio, la audacia son valores que el menor enfrenta cotidianamente.

Los menores pernoctan en alcantarillas o registros de teléfonos, se organizan estableciendo horas de entrada y salida, también rechazan o aceptan otros menores. Aprenden o imitan el lenguaje común, tanto de las palabras como de los gestos que observan en la vía pública. Se ha observado que algunos niños tienen una mascota de protección y/o de compañía.

Existen circunstancias comunes en la vida de estos infantes que permiten comprender su fuga. Contrariamente a lo que se piensa, no permanecen en la

calle por razones únicamente económicas o por ser huérfanos, en todos los casos, la raíz del problema se encuentra en el núcleo familiar y en el nivel socioeconómico de estas familias. En el siguiente cuadro, se muestran las causas de la salida a la calle de estos infantes.

Figura 5. Razones por las que salen a la calle

| Problema Familiar | Maltrato | Abuso Sexual | Abuso Sexual y Maltrato | Económico | No Determinado |
|-------------------|----------|--------------|-------------------------|-----------|----------------|
| 13% | 27% | 32% | 15% | 3% | 10% |

Fuente: Muestra de 62 infantes. Centro de Crisis de Niños, Casa Alianza, 1993-1995.

Las familias expulsoras pertenecen a un nivel socioeconómico bajo, cuyo esquema de vida vienen reproduciendo de generación en generación.

Las grandes metrópolis enfrentan una situación de pauperización de su población y un flujo constante de migrantes, el cual ya no les es posible absorber por la saturación del mercado de trabajo y por la sobrepoblación. La mayoría de los migrantes se amontonan en los barrios populares o, incluso, ciudades perdidas, y encuentran su medio de subsistencia al lado de la población popular urbana. Por esta razón, las grandes ciudades se han convertido en generadoras de problemas sociales y situaciones de pobreza.

A causa de su nivel educativo y escasez de oportunidades, los padres no pueden incorporarse al ambiente laboral en un nivel satisfactorio –aunado a las explicaciones anteriores-: la mayoría desempeña actividades en el sector

informal, son trabajadores en industrias o empleados de bajo nivel. Estas actividades además de proporcionarles un ingreso bajo o irregular, conllevan altos riesgos para la salud como enfermedades o accidentes, por lo que es frecuente que el que sostiene económicamente a la familia se encuentre en algún momento incapacitado, dejándola repentinamente sin recursos. Los niños comúnmente con obligados participar así en la generación de ingresos. La mayoría de veces lo hacen en la calle y, por lo mismo, diariamente tienen que desempeñar esta actividad en detrimento de su desarrollo físico e intelectual, pues dejan de asistir a la escuela.

De esa forma, los hogares se concentran en zonas marginadas o barrios populares que se caracterizan por tener un nivel de bienestar mínimo. Aquí los indicadores sociales revelan pobreza: acceso limitado a los servicios, infraestructura urbana casi ausente, tasa de mortalidad elevada especialmente entre la población infantil, atención preescolar deficiente, incorporación temprana a la actividad laboral, ausentismo escolar, entre otros.

Asimismo, es a las estructura familiar y particularmente a la vida de las mujeres y los menores, a quienes afecta el entorno en que se desarrollan ya que deben enfrentar precariedad, lo que contribuye, por una parte a volver más vulnerable sus condiciones de vida física, pero también afecta la problemática relacional; las tensiones se agudizan, los pleitos y malentendidos aumentan, favoreciendo los disfuncionamientos y las separaciones.

Las familias son numerosas: “el promedio de hermanos y medios hermanos de los niños de la calle es de 4.14” (Pierre, 1996:20), es decir, según esta media, son 5 menores en los hogares.

El pertenecer a estratos populares influye sobre los esquemas de comportamientos intrafamiliares, los valores y la educación que se da a los menores. Se puede observar según un estudio de Rabanal, en 1991, que “el concepto de infancia no existe como tal”. Los niños y niñas son considerados como adultos en crecimiento y no como menores que se encuentran en una etapa esencial de su vida. En consecuencia el trato que se les da es intransigente, rígido, severo y, sobre todo, se desconocen sus derechos y, por lo tanto, se violan, lo cual se plasma en trabajo excesivo y/o castigos físicos.

Lo anterior, debido a que entre las estrategias de sobrevivencia, un número importante de los miembros de la familia son incorporados a la recolección de fondos; en este sentido, las mujeres y los menores se ven obligados a trabajar. Por la falta de formación profesional, por la urgencia de obtener recursos, se incorporan en el mundo laboral en condiciones particularmente adversas y discriminatorias. Los menores, abandonan las aulas para dedicarse a la generación de ingresos, comprometiendo su futuro.

Surgen preguntas sobre este fenómeno, entre las que encontramos una que podemos considerar importante: ¿Por qué existen los niños de la calle?

Las respuestas que con mayor frecuencia se encuentran en la literatura, hacen referencia a uno u otro de los factores generales que a continuación se enumeran:

1. Las condiciones sociales, educativas, culturales, afectivas y de organización familiar derivadas de la pobreza en la que viven las familias de estos niños.
2. La violencia familiar contra ellos.
3. La crisis familiar que afectaría y afecta, actualmente, a la sociedad.

4. La atracción mayor de la vida en la calle, la cual es caracterizada por el riesgo y la aventura, en relación con las posibilidades limitadas de estimulación en el medio familiar de los sectores menores favorecidos de la sociedad.

Para hacer referencia a la población que atiende “De la Calle a la Vida”, será utilizado el criterio de niños en situación de calle. El objetivo de referirse a los conceptos antes mencionados, es para delimitar nuestro universo dentro de este análisis.

3.2 Trabajo Infantil

El trabajo infantil ha estado presente ya en las sociedades recolectoras, cazadoras y también en las agrícolas, donde los niños se incorporaban de manera natural a diversas tareas. Sin embargo, fue a partir de la Revolución Industrial cuando la participación laboral de los menores adquirió características y magnitud de gran explotación.

La mayoría de los países prohíben el trabajo de los menores de 14 años y sin embargo el mismo continúa siendo un hecho cotidiano. Es importante mencionar que el trabajo infantil violenta los derechos de los niños y de las niñas y está marcado por las condiciones de ilegalidad en las que se realiza, razón por la cual se oculta, excepto cuando tiene lugar en el ámbito callejero o en espacios públicos cerrados.

La definición de trabajo infantil presenta cierta complejidad y no existe acuerdo sobre los beneficios y perjuicios que el mismo provoca en los niños y niñas. Otra dificultad se presenta cuando se intenta diferenciar en qué momento el niño o la niña está desempeñando un trabajo y cuándo está realizando labores que representan educación para la vida dentro de la unidad doméstica.

Para Norma I. Barreiro (1997:13), el trabajo infantil “comprende un conjunto de actividades mediante las cuales los niños y las niñas participan, tanto en la producción y la comercialización familiar de bienes no destinados al autoconsumo, como en la prestación de servicios a personas físicas y morales”. De esta manera, la expresión trabajo infantil no incluye los trabajos domésticos realizados por una persona menor de edad en el domicilio de sus padres, salvo en los casos, menciona la misma autora, en que puedan considerarse equivalentes a una actividad económica.

El Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil de la Organización Internacional del Trabajo, ha tomado cuatro elementos como base para determinar cuándo las labores toman el carácter de explotación¹³: edad de los menores, horario de la jornada de trabajo, remuneración y condición en que se realizan las tareas. Por ejemplo, muchos niños empiezan a trabajar en las fábricas y en la industria de la carpintería a los seis o siete años; otros trabajan largas jornadas de hasta 12 o 16 horas diarias, con una remuneración muy baja, incluso sin pago alguno, como ocurre en la agricultura. “Grandes contingentes de niños trabajan en condiciones muy difíciles en minas, canteras, plantaciones, talleres, o casi siempre en las calles” (Barreiro, 1997:15).

Cabe mencionar que el trabajo infantil, además de ser una fuente importante de ingreso para el núcleo familiar, “representa un sistema de explotación y abuso que vulnera fundamentalmente a los derechos de los menores, ya que los priva del derecho que tienen a la educación, a la recreación, a la salud y a todos aquellos aspectos que la niñez requiere para su desarrollo integral en lo físico y

¹³<http://www.oit.org/spanish>, revisado el 12 de abril de 2012

en los emocional” (Arteaga, 2005: 350). Los niños de la calle se distribuyen en la calles de las ciudades de acuerdo con una lógica de mercado.

Con respecto a la protección a nivel internacional y nacional de los derechos de los niños y niñas, encontramos que en ese campo no se encuentra desprotegido, uno de los problemas es que no hay una debida aplicación de estas. Es decir, definir y, con base en ello, legislar sobre el tema, no ha demostrado ser una herramienta suficiente para abordar el problema. En el ámbito jurídico internacional existen dos grandes instrumentos que comprometen a los gobiernos a luchar contra el trabajo infantil: los establecidos por la Organización Internacional del Trabajo y la Convención sobre los Derechos del Niño.

En 1973, la OIT adoptó el Convenio 138 que se aplica a todos los sectores de la economía, incluido el sector informal. En el mismo, se establece que la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo no debe ser menor a la edad en que termina la educación obligatoria o, en todo caso, a 15 años. Se fija también la edad mínima de 18 años para cualquier trabajo que pueda ser riesgoso para la seguridad, la salud o la moralidad de los jóvenes. Ese Convenio es suficientemente flexible para que todos los países que lo firmen puedan emprender la lucha contra el trabajo infantil, de acuerdo con sus condiciones de desarrollo económico, y tal apertura al tratado permite que los países puedan ratificarlo.

Por otra parte, la Convención sobre los Derechos del Niño que incorpora toda la gama de derechos humanos de todos los niños y las niñas, marca en su artículo 32 que: “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; 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”.

En 1990, durante el sexenio de Carlos Salinas, el Estado mexicano, después de realizar un análisis minucioso, ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño y, de ese modo, los niños y niñas mexicanos pasaron a ser considerados sujetos titulares de derechos en lugar de objetos de protección de su familia o del Estado. En ese momento, la mayor parte de la legislación mexicana era incongruente con la nueva norma internacional, infringiéndose así, los derechos de millones de niños y niñas mexicanos. Es importante resaltar que México aún no firma el Convenio de la OIT.

Por ello, como primer paso a la adecuación a la Convención, el artículo 4° se reformó en diciembre de 1999, con el fin de reconocer constitucionalmente sus derechos. Posteriormente, en abril de 2000 se promulgó la Ley de Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, la cual desarrolla los principios y preceptos de la Convención para todo el país.

De esa manera, en el ámbito jurídico nacional, existen dos instrumentos básicos que regulan el trabajo de los menores: la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal del Trabajo. Dentro de la Carta Magna, se prohíbe de manera absoluta el trabajo antes de los 14 años y da protección especial a los niños trabajadores entre los 14 y los 16 años. Estos aspectos se amplían en

la Ley Federal del Trabajo, que contiene disposiciones generales relativas al trabajo de los menores.

Por otra parte, la creciente incorporación de niños y niñas a la calle, es en México un fenómeno característico de las grandes urbes, los centros turísticos y las ciudades medias. La Oficina de Estadísticas de la OIT realizó en 1990 una encuesta que en América Latina se aplicó en tres países: Costa Rica, México y Perú. De acuerdo con los resultados de la misma, se estimó que en ese año trabajaban alrededor de 4 a 5 millones de niños que fluctuaban entre 10 y 14 años, los que representaban 7.9% de la población con tales edades. Este porcentaje pueden tener mayor amplitud si se toman en cuenta las importantes deficiencias existentes.

Según datos del INEGI, en el país hay 30.9 millones de niños, lo cual equivale a aproximadamente, el 30% de la población total. Cada grupo de edad (0 a 4, 5 a 9 y 10 a 14) abarca, alrededor, de una tercera parte del total de la población infantil, encontrando el menor porcentaje (31%) en el primer grupo y el mayor en el tercero (35%).

A pesar de que en México, no está permitido constitucionalmente como se ha visto, que los menores sean contratados para ejercer un oficio o alguna actividad remunerada, éstos tienen que emplearse para obtener o a veces no, una gratificación a cambio de su desempeño laboral. La mayor parte del tiempo de los niños y niñas, lo canalizan a sus necesidades y cuidados personales, seguido por sus actividades educativas y el esparcimiento, cultura y convivencia. En educación, por 0.2%, los infantes ocupan más tiempo que ellas.

En el rubro del trabajo doméstico, las niñas le dedican más tiempo que los niños, hasta el triple (3.5% y 9.5%) y caso contrario del trabajo para el mercado, en

donde ellos experimentan este fenómeno por encima de las pequeñas (2.7% y 0.9%).

El segmento al cual dedican menor parte de su tiempo es el trabajo gratuito para la comunidad y otros hogares, en donde las niñas están por encima de los menores (0.1% y 0.2%).

En el campo laboral, los niños de 5 a 17 años que realizan alguna actividad económica son 3.6 millones, lo que significa que tres de cada diez se emplean; y de los cuales 67% son niños y 33% niñas. Cabe resaltar que esta cifra es muy alarmante siendo que, constitucionalmente, los menores están protegidos para salvaguardar sus derechos fundamentales.

Asimismo, del total de niños ocupados, 1.5 millones no asisten a la escuela (41.5%), y el 70.7% son niños y 29.3%, niñas. Los pequeños representan la mayor parte de quienes se ocupan en estas actividades y no las menores.

Las labores repetitivas que los menores desarrollan, ningún estímulo son para su desarrollo ni propician la conservación de conocimientos adquiridos en la escuela. Un gran porcentaje de ellos deserta de la escuela o ni siquiera ingresa en ella, situación que se agudiza si hablamos de la infancia indígena. En diversas “investigaciones sobre trabajo infantil en cultivos comerciales y de exportación en diferentes regiones del país, por ejemplo en Morelos, en Nayarit, en Sinaloa, en Veracruz, en Baja California, en Oaxaca, en Guerrero, entre otras, que permiten tener un panorama general, el común denominador es la mayor explotación de la familia jornalera con la incorporación prematura de niñas y niños al mercado laboral, y su secuela: la explotación de los menores, la deserción, el retraso, la reprobación o el no ingreso a la escuela, y con ello la limitación o anulación de sus posibilidades de desarrollo” (López Limón, 2002: 4).

Utilizando datos de investigaciones de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), se afirma que cada año menos de educación básica de pequeños se refleja en un 10 por ciento menos de ingresos en la vida adulta; y si trabajan y no asisten a la escuela, pueden percibir hasta seis veces menos ingresos que los que sí asistieron. Todo ello justifica plenamente que la infancia en edad escolar se dedique exclusivamente a la escuela. “Hoy es aceptado que toda actividad que no sea educativo-formativa ni lúdica, que afecta a la escolaridad y no permite el pleno desarrollo de los niños y niñas, debe considerarse como trabajo infantil inaceptable” (INEGI, 2004:90).

Principalmente, los infantes se emplean en el sector de comercio y servicios, casi 5 de cada 10 laboran en este sector como meseros o cerillos en los tiendas de autoservicio. En las actividades agropecuarias 3 de cada 10 y la industria manufacturera el 2 restante, que puede ser considerado como de alto riesgo ya que estudios del UNICEF indica que sufren muchos accidentes labores.No hay datos precisos sobre trabajo infantil en el sector de la industria manufacturera y construcción puesto que no se registran como menores de edad, pero en ocasiones la nota roja confirma su existencia.

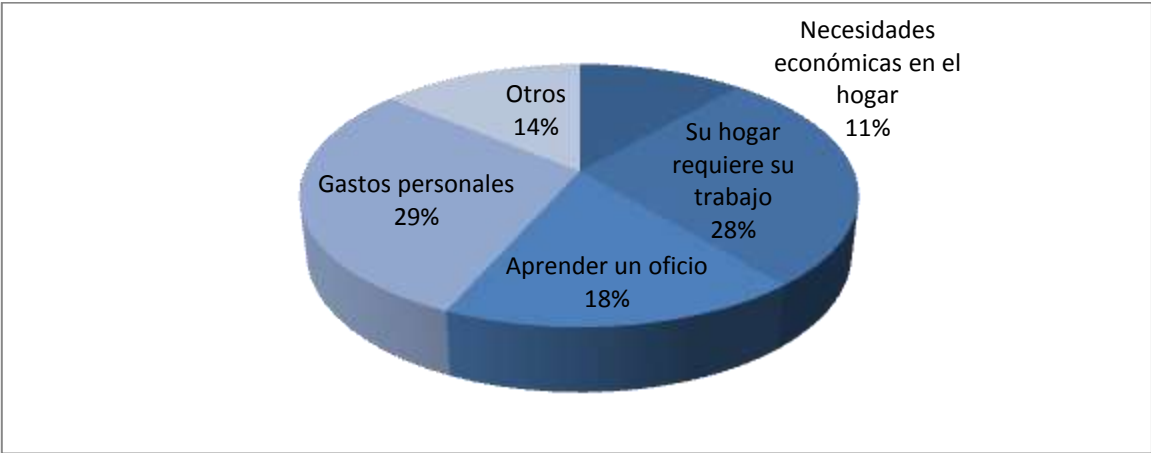
Figura 6. Sector por actividad económica



Referencia: INEGI, 2008

Las razones que motivan a los niños a emplearse son principalmente sus gastos personales, para 2.9 de cada 10 infantes esa es su motivación. En algunos hogares, es necesario el trabajo de los niños en el mismo seno familiar, 2.7 de cada 10. Por otro lado, 1.7 de cada 10, lo hace por aprender un oficio ya sea por iniciativa propia o por obligación. Sin embargo, niñas y niños realizan trabajo sobreexplotado con salarios muy bajos que varían de uno, uno y medio a dos salarios mínimos. Y encontramos en el último rubro las necesidades económicas de los infantes, como se muestra en la siguiente figura.

Figura 7. Motivos



Referencia: INEGI, 2008

Finalmente, 6.5 niños de 10 que trabajan no reciben remuneración por el trabajo que desempeñan, solo 3.5 lo reciben (ya sea a través de un salario, a destajo o por su cuenta reciben algún tipo de pago).

Es importante mencionar que llegamos a un cuestionamiento: en un mundo azotado por la pobreza¹⁴ y el hambre, algunos se preguntan cómo puede ser negativo que los infantes aprendan tempranamente a ganarse la vida, puesto que a través de su trabajo e ingresos pueden mejorar la situación de la familia.

Así es que un dato de gran preocupación que refieren distintos estudios económicos es que la pobreza tiene un importante sesgo que afecta más a las mujeres, infantes y jóvenes. Esto significa que los pobres con mayor número de niñas, niños y jóvenes tienden a ser más pobres en los próximos años: “La pobreza se redujo mucho menos entre los hogares con presencia de niños y adolescentes y su evolución no fue suficiente para reducir el aumento del número de aquellos que viven en esa condición. Del total de 211.4 millones de personas en pobreza en el año 1999, 114.2 millones tenían menos de 20 años de edad. De éstos, alrededor de 36 millones integraban el grupo más vulnerable: los niños menores de 6 años. De este modo, al iniciarse el siglo XXI más de la mitad de los niños y adolescentes de la región son pobres y más de la mitad del total de pobres de la región son niños y adolescentes” (CEPAL/UNICEF/SECIB, 2001:106).

Los y las jóvenes “...representan como promedio en México y Centroamérica 20.3% de la población total y 33.4% de la población económicamente activa (PEA). Su participación en el desempleo total es aún mayor: entre 41% y 62% de los desocupados en los diferentes países” (CEPAL, 2001:3). En este contexto, la

¹⁴Según datos del UNICEF, se calcula que en todo el mundo hay 158 millones de niños y niñas de entre 5 y 14 años que trabajan, lo que equivale a 1 de cada 6 niños y niñas. Millones de niños y niñas trabajan en condiciones de peligro.

- En África subsahariana, aproximadamente 1 de cada 3 niños y niñas trabajan, lo que representa una cifra de 69 millones de menores de edad.

- En Asia meridional hay otros 44 millones niños y niñas que trabajan. .

Los niños y niñas que viven en los hogares más pobres y en zonas rurales tienen más probabilidades de ser víctimas del trabajo infantil.

marginación social de los jóvenes más pobres reviste manifestaciones en extremo degradantes o destructivas, sin más perspectiva que una mayor exclusión. En el caso específico de la deserción escolar "...los adolescentes del 25% de hogares urbanos de menores ingresos presentan tasas de abandono escolar que, en promedio, triplican la de los jóvenes del 25% de hogares de ingresos más altos" (CEPAL, 2002:111).

"Esta condición negativa se refuerza con el abandono de la escuela y la casi imposibilidad de lograr posteriormente una inserción laboral que pudiera otorgarles los medios para sobrellevar una vida digna en un amplio sentido. En la medida en que el funcionamiento económico y las instituciones no generan medidas o soluciones compensatorias a esta situación de exclusión, la vulnerabilidad social de los jóvenes tiende a agravarse, tanto por la disminución de la edad de quienes abandonan sus hogares para sumarse a las pandillas como por la mayor proliferación de éstas" (CEPAL, 2001:3).

En el discurso oficial se ubicó a la educación como una de las posibilidades que un individuo o familia tiene para lograr cierta 'movilidad social' y ascender en la estratificación social (CEPAL, 2001b:10). Sin embargo diversos estudios señalan que las poblaciones en alto riesgo social son las primeras en ser 'expulsadas' por un sistema educativo obtuso, autoritario e inflexible a la realidad de las y los niños con necesidades particulares. "Por otra parte, entre las razones inmediatas que aducen los jóvenes para la deserción escolar, más del 70% de ellos señala haberse retirado por dificultades económicas o porque se encuentran trabajando o buscando un empleo" (CEPAL, 2002:117).

Cabe mencionar que en las comunidades tradicionales, el ingreso paulatino de la niñez en algunas actividades comunitarias o en labores familiares livianas de autoconsumo ha sido parte de un proceso de su integración cultural a la vida

adulta; pero eso es ajeno al trabajo infantil contemporáneo que participa en la producción a cambio de un salario, subordinado a las necesidades de las empresas que lo emplean. Ahora son las compañías trasnacionales exportadoras las que obligan la cultural incursión de los menores al mercado laboral.

Por otra parte, se argumenta que en el trabajo también los menores adquieren habilidades que pueden permitirles aprendizajes significativos para la vida. Tales cuestionamientos no son el punto central de esta línea de investigación, sin embargo es un tópico que al reflexionarlo, nos ofrecería algunas respuestas que serían muy útiles para el estudio de este fenómeno social ya que han sido realizados por los padres de estos niños y por personas, proyectos y programas que atienden a esta población.

3.3 De la Calle a la Vida implementado por el Sistema DIF estatal de Puebla

3.3.1 La incorporación a la agenda de gobierno

El programa de la Calle a la Vida surge como un proyecto del Presidente Vicente Fox, en un intento de elaborar un trabajo conjunto entre el Gobierno Federal y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), muestra de la apertura a la participación ciudadana y con la firme promesa de atacar el problema de fondo incluso de evitarlo.

Según Uzziel Ávalos Soto, (02 de julio de 2014):

...El programa “De la Calle a la Vida” es de carácter nacional que surge a iniciativa del ex presidente Vicente Fox después que él toma protesta y va y desayunar con algunos menores del Barrio de Tepito.

En su creación, el programa planteó como meta el contribuir a dar solución y atención integral, a mediano plazo, a la problemática de las niñas, los niños y los jóvenes de la calle en las principales zonas metropolitanas del país que incluyen el Distrito Federal, Puebla, Guadalajara, Monterrey, Tijuana, Ciudad Juárez y León. Asimismo, de Identificar los mecanismos por medio de los cuales, las instancias de gobierno involucradas en la atención de las niñas, niños y jóvenes de la calle, y la sociedad civil organizada que se dedica a atender este problema, puedan establecer las acciones que cada uno de ellos pueda desarrollar conjunta o independientemente, así como para darles seguimiento y evaluarlas.

Según Uzziel Ávalos Soto (02 de julio de 2014):

...El programa, inicialmente, se llevaba a cabo en colaboración con el DIF nacional y Asociaciones de la Sociedad Civil reconocidas a nivel república. Aproximadamente, un año después se baja a los estados que tienen mayor número de niños, niñas y adolescentes trabajadores, los cuales se identificaron a través de un estudio realizado en 100 ciudades –hasta la actualidad se han realizado tres-, en Puebla se contabilizó su capital, Tehuacán –como segunda ciudad de importancia- y Cuetzalan. Con base en el resultado del primer estudio, se escogieron a los estados con mayor número de estos niños trabajadores para pilotear el programa.

Es decir, con este programa se pretendió impulsar el enlace y la coordinación entre los sectores públicos y privados para la prevención y atención del fenómeno de la niñez en situación de calle. Constituyó así, una armonización de acciones y voluntades para construir una solución integral a esta problemática, a través de asesoría técnica especializada, la investigación y el desarrollo de modelos de intervención. Se ocupó también de la sensibilización y difusión en los medios y de la capacitación del personal en los sistemas estatales y municipales y de las organizaciones privadas que se encuentran incorporadas al programa.

3.3.2 Gestación

En el sexenio del presidente Vicente Fox, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social y el Sistema Nacional para Desarrollo Integral de la Familia DIF se convocó a un grupo de organizaciones sociales especializadas en el campo del desarrollo de programas en favor de niñas, niños y adolescentes de la calle a fin de colaborar en la elaboración del plan de cien días de gobierno en materia de infancia callejera. Estas organizaciones presentaron una primera propuesta ante las autoridades del DIF quienes solicitaron que dichas organizaciones avanzaran en la definición y caracterización de proyectos específicos encaminados a conseguir los objetivos plantados.

De aquella convocatoria resultó una propuesta denominada “De la calle a la vida”, la cual contempló seis estrategias:

1. La Articulación de esfuerzos públicos y privados
2. Modificaciones la Marco Jurídico relativo a la infancia
3. Fortalecimiento institucional de los programas existentes
4. Investigación de problemas complejos.
5. Campaña de comunicación social sobre el fenómeno
6. Desarrollo de servicios, oportunidades y modelos preventivos

Con la intención de que el programa “De la calle a la vida” reflejará la realidad de todas las entidades del país y sus particularidades, se pretendió involucrar al mayor número de instituciones existentes. Se realizó una convocatoria por correo electrónico y un desplegado en los periódicos para invitar al taller nacional de análisis sobre la propuesta. El 26 de febrero de ese año, se realizó el taller con la asistencia de 38 organizaciones de la ciudad de México, Puebla, Oaxaca, Guanajuato, Guadalajara, Monterrey y Tijuana. En las mesas de trabajo se

recogieron las propuestas para enriquecer el plan nacional y buscar la articulación entre nuestras organizaciones.

Durante ese mes, se propuso a las instancias públicas, la firma de un convenio de colaboración con las OSC's a fin de establecer las reglas de trabajo. Fue así que después de varias discusiones de forma y fondo se concluye con un convenio marco el día 2 de marzo.

En este proceso, el DIF solicita a las organizaciones la firma simbólica del convenio y la presentación del programa como parte de los 100 días de gestión de Vicente Fox. Previo al evento se realizó un taller con niños y jóvenes quienes prepararon un mensaje para el presidente. El evento del día 6 de marzo en Los Pinos, para algunos representantes de la sociedad civil, resultó ser otro acto más de mercadotecnia presidencial y la evasiva a compromisos concretos con las Organizaciones.

Para ese año, se registró una gran actividad por parte de los actores involucrados en darle vida a un proyecto tan ambicioso, por ejemplo, se realizaron talleres como el organizado en Tijuana, un taller regional para la zona norte en donde se presentaron las líneas estratégicas y se reflexionó sobre los mecanismos que garantizaran su aplicación regional. En abril se lleva a cabo la consulta sobre infancia para el Plan Nacional correspondiente al Distrito Federal.

Para la primera semana de enero de 2001, la Secretaría de Desarrollo Social y, posteriormente, el DIF Nacional, invitaron a Hogares Providencia a formar un grupo de trabajo con organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la atención de la infancia y juventud callejera para participar en el diseño de las acciones en favor de esta población, dentro del programa de los primeros 100 días de gobierno.

En la segunda semana de enero de 2001 el grupo de trabajo de OSC's queda integrado por Caritas Niños de la calle-San Felipe de Jesús IAP, CIDES IAP, Centro Activo Icutli A.C, Hogares Providencia IAP y el Programa Niños de la calle AC, ante la premura de convocatoria otras organizaciones no pudieron ser enteradas o integrarse en este primer momento. Estas organizaciones se reúnen el 8 de enero y preparan una primera propuesta de agenda básica tomando como referencia algunos documentos y propuestas producidas por miembros de este grupo en pasadas coyunturas políticas.

El 11 de enero se tiene una primera reunión de trabajo como grupo de OSC's con las autoridades recién nombradas del DIF y un equipo de SEDESOL y Presidencia de la República, al final de esa reunión se logra que el insumo de trabajo sea la propuesta incipiente presentada por las OSC's. Desde la tercer semana de enero y hasta el 2 de marzo se ven inmersos en una dinámica caracterizada por al menos dos reuniones de trabajo por semana entre OSC's y una con autoridades del DIF.

Durante el periodo señalado, se integran al grupo de trabajo de OSC's representantes de Casa Alianza, Fundación Ama la Vida, Fundación Renacimiento, Visión Mundial de México y éstas mantienen comunicación vía correo electrónico y cuando es posible de forma directa. Al final de este periodo participa también Juconi de Puebla y apoya actividades. De entre este grupo de OSC's se forman distintas comisiones y responsabilidades de trabajo para atender a los diferentes frentes creados, pero principalmente para dar contenido a cada una de las líneas estratégicas contempladas en la agenda básica, por lo que son semanas de trabajo intenso en donde cada organización dedica tiempo para esta tarea casi a diario.

Las reuniones entre esas organizaciones y el Sistema DIF, tuvieron un carácter principalmente de negociación. De estas reuniones emana un documento, el cual se presenta como programa de la Calle a la Vida y que tiene como contenido principal 6 líneas estratégicas.

A finales de febrero, el punto central de las negociaciones gira en torno a un Convenio de colaboración DIF-OSC's con el fin de que esas Asociaciones participantes continuaran con el diseño y la implementación del programa, a través de una estructura clara.

De otra parte, en vísperas de la presentación oficial del programa, se realiza un taller con 26 niñas, niños y jóvenes en situación de calle atendidos por 17 instituciones, a petición de éstas con el objeto de que la infancia interesada estuviera inmersa en este proceso.

Para el 6 de marzo, Vicente Fox, en un acto en la Residencia Oficial de los Pinos, anuncia el inicio de los trabajos del programa De la calle a la vida. En dicho evento se pronuncian los discursos a nombre de niñas, niños y jóvenes en situación de calle y de las OSC's. A la postre, el Sistema DIF inicia un proceso de presentación de este programa en los estados de la República.

3.3.3 Objetivos

El programa tiene como objetivo contribuir a dar una solución y una atención integral, a mediano plazo, a la problemática de los niños de la calle en las principales zonas metropolitanas antes mencionadas. Y su propósito se concentra en prevenir la incorporación de los niños a la calle, con la ayuda de acciones afirmativas dentro del núcleo familiar, así como atender de manera oportuna a los que actualmente se encuentran en esa situación, mediante

acciones articuladas de salud, educación, alimentación, capacitación y reintegración familiar. El programa de la Calle a la Vida, consta de seis estrategias, 25 proyectos que a continuación se explicarán:

I.- De Concertación y Coordinación

Objetivo: Crear instancias en las cuales participen el gobierno y la sociedad civil para planificar, ejecutar y evaluar las acciones que promuevan la integralidad e intersectorialidad de las estrategias, planes y programas dedicados a prevenir y atender el fenómeno de la infancia en espacios públicos.

Proyectos:

1. Creación de Consejos Mixtos a nivel nacional, estatal y municipal.
2. Coordinación interinstitucional: Mesa de atención a la infancia.

II.- Perfeccionamiento y vigencia de un marco normativo pleno para la infancia.

Objetivo: Perfeccionar los mecanismos legales existentes y diseñar nuevos instrumentos jurídicos que protejan los derechos de la infancia, en especial la que se encuentra en situación de calle.

Proyectos:

1. Consolidación del Sistema Nacional de Seguimiento para la aplicación de la Convención Internacional de los Derechos de la Infancia.
2. Paquete de reformas al marco jurídico existente sobre infancia.
3. Establecimiento de una Norma Oficial Mexicana para la Atención de la Infancia Callejera.

III.- De fortalecimiento institucional.

Objetivo: Crear los mecanismos y las instancias en las cuales, las organizaciones de la sociedad civil que realizan diferentes tareas de atención

relacionadas con la infancia callejera, puedan recibir apoyos financieros y cooperación y asesoría tecnológica para el desarrollo óptimo de su trabajo.

Proyectos:

1. Paquete de apoyos y estímulos financieros a las organizaciones sociales que trabajan con la infancia.
2. Capacitación, orientación y apoyo emocional para el personal que trabaja con niñas, niños y jóvenes en situación de calle.

IV.- Investigación para la producción de conocimientos sobre el problema.

Objetivo: Realizar investigaciones y estudios tendientes a establecer el padrón de los niños de la calle, abordar de manera amplia e inteligente la descripción del fenómeno desde enfoques culturalistas, psicosociales, etnográficos, etc., a fin de generar procesos reversibles de la exclusión a la inclusión social, bajo condiciones de mayores ventajas y oportunidades de vida para este importante sector de nuestra población.

Proyectos:

1. Elaboración del padrón de niñas, niños y jóvenes de la calle.
2. Segundo Censo nacional sobre la presencia de niños, niñas y jóvenes en situación de calle y espacios públicos.
3. Diagnóstico nacional sobre la diversidad de modelos de intervención.
4. Implementación de nuevos modelos de intervención para atender problemas de la infancia callejera.
5. Construcción de esquemas de vinculación entre Instituciones de Educación Superior y Centros de Investigación y organismos e instituciones que trabajan con niños de la calle.

V. - Comunicación social

Objetivo: Sensibilizar y orientar a la sociedad y a los líderes de opinión en torno al manejo del fenómeno de la infancia y juventud callejera para prevenirlo, así como involucrar a los medios de comunicación en el desarrollo de una campaña masiva en torno al fenómeno a fin de orientar el cambio de actitudes de la población hacia las niñas, los niños y las y los jóvenes de la calle, a través de la integración de un comité consultivo que apoye la realización de una campaña de comunicación con esta finalidad.

Proyectos:

1. Campaña de Información y Prevención sobre el fenómeno de la Infancia y juventud callejera.

VI.- Servicios, Oportunidades y Modelos de atención

Objetivo: Identificar, implementar y evaluar la utilización y el impacto de servicios especializados, dirigidos a las niñas, los niños, las y los jóvenes de la calle, para prevenir su aparición y atender sus necesidades educativas, de salud, vivienda, apoyo jurídico, deporte, recreación y asistencia social, a través de modelos de atención idóneos, operados por organismos sociales e instituciones públicas.

Proyectos:

1. Prevención de la callejerización de menores a través del fortalecimiento familiar y el desarrollo comunitario
2. Mejoramiento del servicio educativo
3. Capacitación, actualización y mejoramiento del servicio de educación básica
4. Prevención y atención a familias en riesgo
5. Participación Ciudadana para la Prevención del Fenómeno de la Infancia Callejera.
6. Oportunidades Laborales y reinserción digna y productiva a la vida

7. Fortalecimiento de programas de educación formal alternativos:
8. Apoyo a acciones de re- vinculación familiar.
9. Instalación de programas escolares alternativas en las comunidades receptoras de chicos de calle.
10. Espacios residenciales alternativos con funcionamiento basado en la Norma Técnica
11. Programas integrales en los espacios e infraestructura instalada en las comunidades en riesgo
12. Apoyo terapéutico a nivel individual y grupal.

Según Uzziel Ávalos Soto (02 de julio de 2014):

...Yo creo que el objetivo principal es el poder vincular las acciones del Sistema DIF, Dependencias de gobierno con estas Asociaciones de la Sociedad Civil y municipios prioritarios que trabajan esta problemática.

3.3.4 Estructura

El sistema DIF Estatal está presidido por el o la Presidente del Patronato¹⁵, quien es designado por el Gobernador del Estado. Como las características que se buscan en quien ocupe este puesto son: actitudes de servicio, disponibilidad, trato amable, sensibilidad, capacidad de escucha puesto que es el rostro generoso de la administración, por lo regular es nombrada la esposa del Titular del Ejecutivo. Dentro de sus funciones más importantes se encuentran la de promover la imagen del Sistema DIF, la asistencia social así como apoyar a la unidad y desarrollo de las familias.

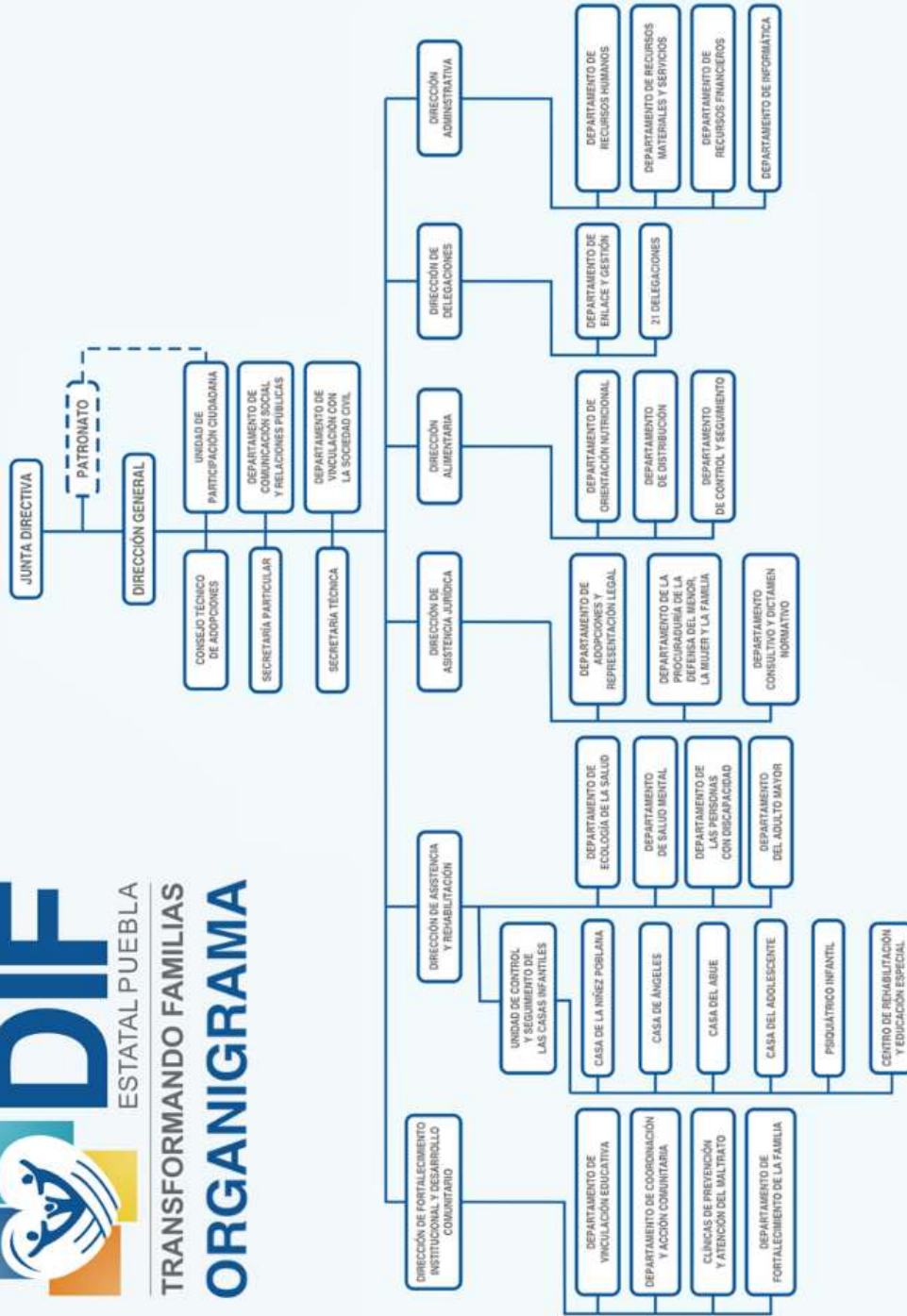
¹⁵ Actualmente es la Sra. Martha Ericka Alonso de Moreno Valle, esposa del Gobernador del Estado, C. Rafael Moreno Valle.

De otra parte, el siguiente rango es ocupado por el Director General ¹⁶quien es nombrado por la Presidenta del Patronato, su principal función es ser la parte operativa del Organismo, y para tal efecto, se apoya en Direcciones y Departamentos que de su estructura emanan.

También coordina acciones de los programas institucionales con las Dependencias correspondientes, el sector privado y las Organizaciones de la Sociedad Civil; atiende las audiencias y solicitudes de apoyo de la población, visita de Centros que están a cargo de la Institución y representa al Sistema DIF.

¹⁶ Ing. Jorge David Rosas Armijo.

Figura 7. Estructura Jerárquica del DIF Estatal



Facilitado por el Sistema DIF Estatal

El programa “De la Calle a la Vida”, es implementado por el Departamento de Salud Mental¹⁷, el cual depende directamente de la Dirección de Asistencia y Rehabilitación¹⁸. Tiene como objetivos brindar una estrategia con énfasis en la prevención y atención de riesgos psicosociales como adicciones, embarazos adolescentes, trabajo infantil, migración infantil, explotación sexual; y dar atención psicológica y psiquiátrica de primer nivel a pacientes en estado de vulnerabilidad que carezcan de servicios médicos asistenciales por parte de instituciones oficiales.

La consulta se otorga a personas de escasos recursos que participan en los programas de la estrategia de Prevención y Atención a niños, niñas y adolescentes en Riesgos principalmente y a población abierta sin ningún costo.

Una de las grandes áreas del Departamento es el Centro PAMAR (Programa de Atención a Menores y Adolescentes en Riesgo), el cual ejecuta y coordina las acciones de varios programas que el Sistema DIF Nacional pone al servicio de la población en todo el país. Los programas que PAMAR coordina y ejecuta son:

- 1)** Prevención de Riesgos Psicosociales/Adicciones. Ayuda a la disminución de las causas que originan las adicciones.
- 2)** Prevención, Atención, Desaliento y Erradicación del Trabajo Infantil Urbano Marginal. Se ocupa de la problemática del trabajo infantil, así como del abandono escolar.
- 3)** Prevención y Atención de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Repatriados no Acompañados. Previene y atiende las necesidades de los niños, niñas y adolescentes migrantes y repatriados que viajan solos y las problemáticas colaterales a que están expuestos. Este programa es uno de los

¹⁷ Su Titular es la Mtra. María de las Mercedes Bulás Montoro.

¹⁸ Dirigido por el Lic. Uzziel Ávalos Soto

más importantes que tiene el DIF Estatal. Quizá podríamos decir “el que está de moda”.

- 4) Prevención de la Explotación Sexual Infantil. Previene y atiende niñas, niños y adolescentes víctimas de la explotación sexual infantil.
- 5) Prevención y Atención a Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Calle. Impulsa el enlace y la coordinación de esfuerzos entre los sectores público, privado y social que previenen y atienden el fenómeno de la Niñez en Situación de Calle y sus familias.

Según Uzziel Ávalos Soto (02 de julio de 2014):

... DIF Nacional ya ni siquiera le llama “De la Calle a la Vida” sino “Programa de Menores en Situación de Calle”, ya le quitaron el De la Calle a la Vida. Nosotros no, para el Estado se sigue llamando así.

3.3.5 Implementación

En el estado de Puebla, para la implementación del programa han convergido los esfuerzos de las dependencias estatales involucradas y vinculadas a éste a través de un Convenio que se firma anualmente y las acciones de las OSC's. Estas últimas responden a una Convocatoria emitida por el sistema DIF Estatal el cual consta de las siguientes bases:

- 1) Presentar proyectos educativos y mejora de la calidad de vida, orientados a eliminar o disminuir las situaciones de riesgo que inducen a niños, niñas y adolescentes a vivir y/o trabajar en espacios callejeros.
- 2) Podrán participar todas las OSC's, cuyo objetivo social sea la prevención y atención de las niñas, niños y jóvenes en situación de calle.
- 3) Los proyectos deberán ser congruentes con la misión y la visión de la Institución.
- 4) Los proyectos presentados deberán impactar en los beneficiarios en las siguientes áreas: mejora de la calidad de vida, educación y salud.

Los requisitos requeridos son el Acta Constitutiva como Organigrama de la OSC, Registro Federal de Contribuyentes y Autorización de donatario oficial, comprobante de domicilio fiscal de la OSC, acreditación del representante legal, dos testimonios firmados por personas morales en el que se respalde el reconocimiento del trabajo de la Organización e información sobre la cobertura de la población objetivo.

Según Uzziel Ávalos Soto (02 de julio de 2014):

...Alguno de los problemas al que se enfrentó esta primera convocatoria fue que respondieron a ella Asociaciones que no atendían el problema de la niñez en situación de calle. Sin embargo, estos últimos años las Asociaciones como JUCONI o IPODERAC, presentan proyectos factibles para ser financiados con el fin de realizar actividades en esas casas de asistencia enfocadas a educación o salud como compra de colchones, uniformes o zapatos o incluso llevar a cabo talleres como de serigrafía. Estos se evalúan en el seno del comité, el cual está formado por DIF Estatal y municipal, las organizaciones de la sociedad civil, así como representantes de la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría del Trabajo y la Secretaría de Salud. En el Estado de Puebla se pretende repartir por partes iguales los recursos a las Asociaciones –con convocatoria pública- y municipios – quienes participan directamente-, se está consciente que todos tienen necesidades y proyectos. Una vez evaluados los proyectos y seleccionados los que serán financiados, se publican los resultados y se entrega directamente el recurso a las Organizaciones o a los municipios.

Asimismo, las entidades de la Administración Pública que están involucradas en la implementación del programa a través de un Convenio tienen actividades delimitadas claramente:

1) Sistema DIF Estatal: Como el rector de la asistencia social se ocupa de la interrelación sistemática de acciones que en la materia lleven a cabo las instituciones públicas y privadas, a fin de atender a los sujetos vulnerables.

- 2) Secretaría de Competitividad y Desarrollo Económico: Impulsar la participación ciudadana en materia laboral, así como aplicar políticas para combatir la explotación del trabajo infantil.
- 3) Secretaría de Desarrollo Social: Participar con organizaciones civiles y la ciudadanía en general en la operación de los programas de desarrollo social.
- 4) Secretaría de Educación Pública: No se define la participación.
- 5) Secretaría de Salud y los Servicios de Salud: Prestación de servicios de salud.

Según Uzziel Ávalos Soto (02 de julio de 2014):

...¿Las otras instituciones por qué son invitadas? Nosotros, a través de ese Convenio que se firma, hacemos de conocimiento a las Dependencias sobre otros problemas que identificamos como la ausencia de estos niños en las aulas, que puede ser causado porque carecen de actas de nacimiento o tienen la edad desfasada; es cuando les requerimos a las Dependencias involucradas que intervengan, a petición de los municipios o las Organizaciones, para facilitar los trámites o procedimientos necesarios, dentro del ámbito de su competencia, con el objeto de lograr que tengan esos servicios. Otro ejemplo: son niños que se enferman o que pueden sufrir un accidente e instamos a la Secretaría de Salud que atiendan a estos niños. O en la Secretaría de Desarrollo Social se bajan recursos a municipios para ciertos proyectos que son similares y se les invita a participar otorgando estos recursos en colaboración con DIF. Y la Secretaría del Trabajo es la que por Ley tiene que vigilar el trabajo infantil. Podríamos invitar a lo mejor a la Secretaría de Gobernación para que nos facilite las actas de nacimiento, pero hasta ahorita no porque así están los lineamientos de DIF Nacional a quienes les ha llevado tiempo perfeccionar el programa.

Posterior a la respuesta de la convocatoria, las OSC's esperan el veredicto del Comité Estatal quien elige los proyectos a financiar, en el mismo mes de la convocatoria, regularmente en noviembre. El siguiente paso es entregar los recursos y llevar un seguimiento de consecución de fines.

3.3.6 Recursos para operar

Los recursos con los cuales opera el programa “De la Calle a la Vida”, dependen de la Federación, ellos son quienes designan los montos a otorgar para su operación. Por otra parte, la asignación de los recursos se convierte en responsabilidad de los Sistema DIF Estatales en su carácter de Coordinadores Estatales del Programa.

De igual manera, en el Diario Oficial de la Federación, emitido el domingo 29 de Diciembre de 2013, señala lo siguiente:

Que los gastos indirectos del Programa para la Protección y el Desarrollo Integral de la Infancia, para el Ejercicio Fiscal 2014, se ajustarán a lo establecido en el Decreto que establece las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público, así como para la modernización de la Administración Pública Federal, publicado el 10 de diciembre de 2012 en el Diario Oficial de la Federación y a los numerales 11 y 29, de los Lineamientos para la aplicación y seguimiento de las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público, así como para la modernización de la Administración Pública Federal.

Según Uzziel Ávalos Soto (02 de julio de 2014):

...Para las reglas de operación se llama Programa para la Protección y el Desarrollo Integral de la Infancia, pero viene un apartado que es para “De Calle a la Vida”.

Incluso se señala que en caso de no existir demanda suficiente de los montos asignados para cada estado, por falta de solicitudes o porque no cumplan con los requisitos especificados se puede solicitar por escrito la posible reasignación del recurso. Y para los recursos no ejercidos dentro del periodo especificados deben ser reintegrados.

Cabe señalar que, lamentablemente, en los cambios de Administraciones los programas sociales, su funcionamiento, su área de operación y sus recursos se modifican también. “De la Calle a la Vida” no fue la excepción cuando finaliza la administración de Vicente Fox.

Según Uzziel Ávalos Soto (02 de julio de 2014):

...Uno de los grandes obstáculos que presenta este programa, como muchos otros, es que el recurso ha ido disminuyendo por cuestiones políticas. Durante el sexenio de Vicente Fox tenía un recurso dos o tres veces mayor al que tiene ahorita. Cuando cambian la Presidencia no desaparece el programa, pero si baja el recurso y considerablemente.

En las siguientes tablas, se pueden apreciar las variaciones con respecto a los montos que se asignaron en los Estados beneficiados durante el 2002 y del 2009 hasta 2014 sólo para Puebla. Es claro que el Distrito Federal y el Estado de México fueron los que recibieron montos más grandes que los demás estados, es en donde, según el “Estudio de Niñas, Niños y Adolescentes Trabajadores en 100 Ciudades” cada vez es más común encontrar en las calles y otros espacios públicos... a un mayor número de niños, niñas y adolescentes realizando diversas actividades orientadas a satisfacer sus necesidades de ingreso, vivienda y socialización (1989). Incluso es en donde han hecho de la calle un espacio importante de vida.

Figura 8. Distribución de Recursos por Estado 2002

| Estado | Monto |
|------------------|-------------------------|
| Distrito Federal | \$ 4,000,000.00 |
| Estado de México | \$ 4,000,000.00 |
| Jalisco | \$ 3,000,000.00 |
| Baja California | \$ 3,000,000.00 |
| Nuevo León | \$ 2,000,000.00 |
| Guanajuato | \$ 2,000,000.00 |
| Chihuahua | \$ 2,000,000.00 |
| Puebla | \$ 1,000,000.00 |
| TOTAL | \$ 21,000,000.00 |

Fuente: Sistema DIF Nacional, 2011

Si observamos, en el 2002, Puebla recibió \$1,000,000.00 y para \$600,000.00, una disminución del 40% que deja en claro que puede estar dejando de ser importante para la actual administración.

Según Uzziel Ávalos Soto (02 de julio de 2014):

... Para este año, tiene asignado 600,000 pesos para Puebla. En el pasado, tuvo millón, millón y medio de pesos fácilmente. Así entendemos las cosas, el recurso viene desde nivel federal. Nosotros, obviamente, hacemos un programa local de trabajo, es decir, vamos a financiar tantos proyectos: tres de municipio y calculamos que, para este año, se inscriban cuatro o cinco casas de organizaciones de la sociedad civil entonces pues les vamos a dar 70,000 ó 80,000 pesos.

Figura 9. Presupuesto

| Año | Monto |
|-------------|----------------|
| 2009 | \$956,056.00 |
| 2010 | \$816.056.00 |
| 2011 | \$1,057,000.00 |
| 2012 | \$650,000.00 |
| 2013 | \$600,000.00 |
| 2014 | \$600,000.00 |

Fuente: Sistema DIF Estatal, 2014

3.3.8 Evolución

El Programa evolucionó de manera satisfactoria desde 2001 hasta 2006, durante la Presidencia de Vicente Fox, los estados trabajaron de manera coordinada con mayor recurso y apoyo para ese fin.

Hasta la fecha se han trabajado en las áreas de educación para la salud, fortalecimiento familiar, psicología y autoestima, asistencia integral, trabajo comunitario, fortalecimiento institucional, educación, capacitación, asistencia alimentaria y recreación.

En promedio, cada año, las entidades participantes se presentan 102 proyectos realizan 8 investigaciones sobre la familia, impacto de programas, prostitución infantil y descripción de modelos de atención; han distribuido un número considerable de becas.

Durante el 2001, en Puebla se beneficiaron al Instituto Poblano de Readaptación, Fundación Juconi, Esperanza Viva, Jóvenes de México, Hogares Infantiles y Juveniles Casalan. En el 2002, los municipios de Cuetzalan y Tehuacan junto con la Fundación Junto con los Niños A.C., Hogares Infantiles y Juveniles Casalan, Instituto Poblano de Readaptación y Esperanza Viva jóvenes de México. Las Organizaciones atendieron a 150 niños y en los municipios a 338 en el 2001. En el 2002, las organizaciones aumentaron sus números llegando a 3,224 menores favorecidos con una investigación, cuatro proyectos de atención especializad y cuatro organizaciones recibieron becas alimenticias y de escolarización. Por otra parte, los municipios atendieron 2,586 menores a través de una investigación y cuatro proyectos de atención especializada.

En esos mismos años, en Puebla se atendieron 5,810 menores lo que equivalió al 15% de la población total nacional.

Para 2013, se beneficiaron a los municipios de Cuetzalan, Puebla y Tehuacán, también al Instituto Poblano de Readaptación, Esperanza Viva jóvenes de México, Fundación Junto con los Niños A.C. y Aldea Infantil SOS Tehuacán, dando un total de 640 menores beneficiados, un número considerablemente menor que el de años pasados. A cada Asociación se le otorgó un monto de \$85,000.00.

Según Uzziel Ávalos Soto (02 de julio de 2014):

... El programa si tuvo un auge de 2000 a 2006.

3.3.8 Funcionamiento

El la responsabilidad del funcionamiento del Programa recae en el DIF, pero también en su comité estatal instalado desde 2002,el cual tiene las siguientes funciones:

- Coordinar la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil, conforme a las necesidades específicas de las niñas, niños y adolescentes en situación de calle.
- Promover el desarrollo de proyectos específicos.
- Dar seguimiento y evaluar el desarrollo y los avances de los proyectos, así como los resultados e impacto de estos en la población objetivo.
- Aplicar los lineamientos, para el ejercicio de los recursos económicos proporcionados al programa y supervisar periódicamente el manejo de éstos.

Con lo anterior, se pretende que los infantes eleven su calidad de vida y tengan la posibilidad de vivir integrados a una familia y un entorno que proteja sus derechos.

3.3.10 Difusión

Dentro del recurso recibido por el Sistema DIF Estatal, deben realizarse las acciones que apoyen y potencialicen el impacto de los servicios brindados por el programa. Es decir, esos recursos se pueden ejercer en los siguientes conceptos:

- Elaboración y reproducción de material de promoción y difusión a la población objetivo como son folletos, dípticos, trípticos y cartelones.
- Impresión de mensajes promocionales del programa en plumas, lápices, gomas y reglas.
- Elaboración de mantas, periódicos murales y pinta de bardas.
- Mensajes radiofónicos, televisivos y en prensa como boletines, publicaciones periodísticas y spot.

El Sistema DIF requiere informe sobre ese rubro. En el caso de Puebla, se destina principalmente en la difusión de la convocatoria en los diarios de mayor circulación. Sin embargo, existen algunos periódicos que no cobran por difundirla.

3.3.10 Participación de las ONGS

La participación de las ONGS en el programa ha sido visible desde el diseño del mismo y en su implementación, el cual es visto por el Sistema DIF Estatal como un acompañamiento mutuo en la labor de paliar ese problema social.

Según Uzziel Ávalos Soto (02 de julio de 2014):

...Nosotros sabemos, al final de cuentas, que si estos menores no estuvieran en las Organizaciones de la Sociedad Civil o andarían en la calle o tendrían que ser responsabilidad total del Gobierno. Las Organizaciones los tienen, los cuidan, a veces yo he visto estados financieros de algunas que se gastaron 3, 4 millones al año en atender a estos menores y que el gobierno les dimos 70, 80 ó 100 mil pesos, a lo mejor. Ellos tienen toda una base de recaudación de fondos, donatarios, etc., pero también es una manera de que las Organizaciones ahora permitan como que el Gobierno los acompañe. De no dejarles la responsabilidad 100% a las Organizaciones y también a nosotros, de alguna manera, darle seguimiento. Les damos seguimiento, acompañamiento, tenemos reuniones con el Comité, tenemos reuniones para evaluar los proyectos, tenemos reuniones para comprobación de los recursos porque ellos, afortunadamente, nos tienen que entregar toda esta documentación.

3.3.11 Limitantes

Las limitantes para este programa es que para el Sistema DIF Nacional ya no es una prioridad, lo que se ve reflejado en los montos que se asignan anualmente. Es un mal que cuentan las administraciones nuevas, no quieren saber nada del pasado, a menos que funcione. Puede ser que por eso siga vigente, sin embargo la fuerza que tuvo en el pasado se ha desvanecido.

Afortunadamente, en Puebla, el problema de las niñas, niños y adolescentes en situación de calle no es tan grave como en otras ciudades.

Según Uzziel Ávalos Soto (02 de julio de 2014):

...El problema de los niños de la calle, te lo digo con todo respeto, en Puebla afortunadamente, estos estudios que se hicieron rompieron muchos mitos, sobre todo en nuestra ciudad Puebla y Cuetzalan. Afortunadamente porque en Puebla, los niños salen a trabajar, pero la mayoría tiene una casa en donde vivir, no son niños de la calle y salen a trabajar y así como salen a trabajar cientos de niños empacadores en los centros comerciales, pero los que les causan furor a la gente son los que ven en los cruceros, es cierto, corren más riesgos, aunque los empacadores corren también riesgos, no tienen una seguridad social; es decir, son menores y salen a trabajar también aunque en un espacio cerrado no lo hacen en uno abierto. La mayoría de nuestros niños no tienen contacto con drogas, la mayoría de los niños va a la escuela y luego se incorporan al trabajo. En Puebla, muchos de los cruceros eran generaciones de familias trabajando, que con los cambios en las vialidades se ha quitado. Los niños que nosotros hallábamos en estos estudios que trabajan, que viven y que todo lo hacen en la calle, generalmente, son niños de otros estados que van al Distrito Federal como Chiapas, Oaxaca, Veracruz; que mientras llegan al DF trabajan aquí y que sí puedes encontrarlos durmiendo en el Zócalo o afuera de algún mercado o en la estación camionera, pero poblanos, la mayoría salen trabajan y viven en una casa por humilde que sea. Afortunadamente, nosotros no vemos como en el DF que están drogados, no los vemos viviendo en coladeras o en los parques. Esa es una ventaja, mucho menos en Tehuacán ni Cuetzalan.

3.3.12 Toma de Decisiones

La toma de decisiones al interior del programa son de manera vertical, es decir, de arriba hacia abajo. Quien tiene la última palabra es la Presidenta del Patronato del Sistema DIF Estatal.

3.3.13 Evaluación

Para la evaluación del programa, DIF Nacional instala el Comité Nacional de Evaluación y Seguimiento que agrupa a representantes del mismo DIF, de las Secretarías de Salud, Desarrollo Social, Educación Pública y del Trabajo y Previsión Social, así como de organizaciones privadas, académicos y del Comité Técnico del Fideicomiso.

La labor de este comité se centra en las siguientes funciones:

- Establecer los mecanismos de concertación y coordinación interinstitucional ente los sectores público, social y privado.
- Diseñar los indicadores de evaluación para medir el impacto de los modelos de intervención y atención.
- Evaluar las acciones y modelos de atención implementados por las instancias participantes.
- Dar seguimiento a los planes de acción nacional y estatales.
-

Desafortunadamente, DIF Nacional no accedió a proporcionar los resultados de estas evaluaciones ni a nivel nacional, tampoco Estatal. Lo cual nos deja un vacío para lograr uno de nuestros objetivos. Quizá una de las formas más simples y sencillas de evaluar el programa es mirar hacia la cera en un alto de cualquier avenida.

De otro lado, en el estado de Puebla no se evalúa el programa, quien es el encargado, efectivamente, es DIF Nacional. Aunque la aportación estatal para esta labor es enviar los proyectos, informes y comprobaciones de las Asociaciones y municipios beneficiados con el recurso, ellos se dan a la tarea de dar un seguimiento.

Según Uzziel Ávalos Soto (02 de julio de 2014):

...¿Cómo lo vamos a evaluar –las Asociaciones y municipios beneficiados-? Acciones programadas: construir y comprar literas y persianas, mobiliario. Comprobación de recurso: facturas, reportes. Acciones: fotografías. Forma de evaluación del desarrollo del proyecto: fotografías, facturas. Comprobación del recurso: cuánto les vamos a dar, cuánto van a poner ellos; el año pasado se les dieron 85,000 pesos, ellos pusieron 124,000. Después hay un informe narrativo final: actividades programadas, actividades alcanzadas, metas programadas, metas alcanzadas, el flujo de cuánto gastaron al final de todo, cuánto fue el costo, cuánto gastaron. Luego nos dan un listado de beneficiarios, el cual lo tenemos en dos formatos: el A y el B. Se les pide nombre, sexo, fecha de nacimiento, escolaridad, ocupación, ámbito de atención (si es trabajo en el centro o si es niño que está institucionalizado o sea que si vive dentro de la Institución). El otro formato nos dice otra vez los nombres, tiene alguna enfermedad, tiene alguna adicción y componentes de referencia de cada uno de los chicos que beneficiaron con su proyecto. Nosotros es así como armamos la comprobación de cada uno tanto de los municipios como de las organizaciones.

.... Nosotros (DIF) hacemos un seguimiento, un ejemplo: si el recurso fue solicitado para comprar computadoras, la comprobación será la factura de ésta; incluso hay una visita en donde se pretende encontrar el material comprobado.

...Los municipios, por decir, Tehuacán, el año pasado, hizo un taller de serigrafía que está precioso, obviamente, nosotros vigilamos que los chicos vayan y reciban clases, creemos que si les das un oficio, les vas a hacer un bien.

Es así que el Sistema DIF Estatal solo proporciona la información necesaria que requiere el DIF Nacional para llevar a cabo las evaluaciones pertinentes del programa.

CONCLUSIONES

Para concluir este trabajo, considero importante rescatar estos planteamientos de Stein Ernesto y Tomassi Mariano (2006:393):

1. “Las buenas ideas y las buenas recetas de políticas públicas no son suficientes para lograr los objetivos de desarrollo”. Es decir, el gobierno de la república bajo el mandato de Vicente Fox, identificó correctamente que el problema de las niñas, niños y adolescentes en situación de calle debía ser atendido de manera integral a través del plan concreto de acción. Se diseñó el programa con un componente importante de las políticas públicas: la participación ciudadana, atrayendo a las Organizaciones de la Sociedad Civil quienes expusieron sus ideas pretendiendo que formarían parte de ese programa tan ambicioso que parecía mostrar un gobierno interesado en resolver un problema público de antaño al incorporarlo a su agenda. Este fenómeno ha sido un tema que interesa a la sociedad en general ya que lo vive tan cerca en cada esquina, es decir, que con esto ha recibido la atención del público en general, para Cobb, “un público interesado...” (En Parsons, 2007:159).

Sin embargo, después de un tiempo, algunas Asociaciones Civiles parecían exponer ánimos contrarios a los que presentaron en un inicio. Para ellas, fue esperanzadora la apertura y el deseo de implicarlas en las propuestas y políticas públicas para la atención de los niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, la intención de crear una relación entre el gobierno y la sociedad civil, exhibió actitudes que parecen no cambiar como la simulación o los cambios inesperados en los acuerdos. De esa forma, sugieren la generación de mecanismos necesarios para hacer operativas las estrategias que se definan. Así como la creación de un sistema claro de comunicación e intercambio que recoja las opiniones divergentes y reconozca los consensos.

A pesar de los esfuerzos del gobierno y las Asociaciones Civiles por crear un programa que atendiera de manera integral la problemática de los niños, niñas y jóvenes de la calle; a un día de ser presentado el programa De la Calle a la Vida, el diario Reforma lanza una fuerte crítica con respecto a la falta de recursos: “El programa Nacional de Atención y Prevención del Fenómeno de la Infancia y Juventud en Situación de Calle inaugurado ayer por el presidente Vicente Fox no cuenta con recursos económicos para arrancar en su funcionamiento. A la presentación del programa Nacional de Atención y Prevención del Fenómeno de la Infancia y Juventud en situación de la Calle, Martín Pérez García, representante de El Caracol, una de las 38 organizaciones civiles que participaron en la elaboración de este programa refirió que hasta el momento ni el DIF, ni la Secretaría de Desarrollo Social han definido el presupuesto o partida económica que se destinará para la atención de este fenómeno”¹⁹.

Asimismo, a pesar de los problemas que enfrenta como los recursos, algo que ha hecho sobrevivir el programa fue que en su diseño, el problema de las niñas, niños y adolescentes en situación de calle se presentó como un tema de gran relevancia en el largo plazo, lo que propició que fuera expuesto a un público más numeroso y a un número considerable de municipios de los siguientes estados: Distrito Federal, Estado de México, Jalisco, Baja California, Nuevo León, Guanajuato, Chihuahua y Puebla.

Cabe mencionar que desde el punto de vista institucional, el programa pretendió tomar en cuenta algunas de las limitaciones que tuvieron esfuerzos similares, y de manera especial, retomó las lecciones aprendidas en el diseño e implementación de modelos de atención que pretendieron resolver un problema

¹⁹Gerardo Jiménez, Grupo Reforma, Cd. de México, México.-06/marzo/2001.-

estructural en un periodo breve de tiempo, sin modificar las causas que lo originan, o bien carecieron de continuidad ya que dependían de tiempos electorales, o a su vez, se realizaron sin considerar experiencias que habían demostrado eficacia, fueran públicas o privadas, o duplicaron en muchos momentos los mismos programas o bien, se estructuraron como intervenciones que exaltaban la figura de algún funcionario.

2. En el proceso de implementación, desde la obra de Wildavsky y Pressman (en Pallares: 1988: 156) “este estadio ha pasado a ser un importante centro de atención de la Ciencia Política... ya que el fracaso una política sólo puede deberse a tres cosas: una mala implementación, una mala política o una mala suerte”. Para México, en este proceso y desde la teoría, sigue siendo una política pública auténtica ya que se consideran a los municipios y OSC’s como aquellos beneficiados a través de un proyecto y observamos que sigue existiendo la participación con la respuesta de estos actores a la convocatoria que es lanzada anualmente.

En la operación, sus reglas son claras y precisas, existe todo un procedimiento a cumplir; sin embargo, en la práctica, es en donde puedo señalar que este proyecto no está bien encaminado a dar fin a este problema social puesto que no es comprensible cómo la compra de zapatos pueda sacar a los niños de la calle; quizá lo que se quería evitar se concretó ya que este programa intentaba evitar, en lo posible, acciones de asistencia social que, sin introducir cambios en la situación de fondo, atendiera a las niñas, los niños y las y los jóvenes dejándolos en la dependencia institucional o en la caridad pública.

Igualmente, no ha habido, en los últimos años investigaciones de este fenómeno y, en su creación, fue uno de los objetivos el realizar investigaciones y estudios

tendientes a abordar su descripción desde enfoques culturalistas, psicosociales, etnográficos, etc.,

Además, se formalizó la creación de campañas de sensibilización del fenómeno, de la cual no existen registros.

Como la evaluación consiste en identificar y medir efectos sobre las acciones emprendidas o bien sobre acciones a emprender ya que muchas políticas pueden no estar produciendo el efecto deseado o bien el efecto puede producirse fuera de la misma política; no podemos aseverar que, desde el análisis con los indicadores del Sistema DIF Nacional, se esté cumpliendo con esa meta puesto que esa información fue celosamente guardada cuando se solicitó. Por esa razón, se apela a la observación de los comportamientos y a las constantes de la observación; así como para los economistas, una economía se está recuperando cuando suben las tasas de empleo, desde mi punto de vista, el problema se está combatiendo de manera eficiente cuando el número de niños que observas disminuye día o día o incluso si esos niños no son diferentes todos los días. Y esto último dista mucho de no observarse. En ese mercado callejero se observan niños de diversas edades, con productos variados y, a veces, con acrobacias que son tan inocentes como ellos mismos.

Para Juan Martín Pérez, la siguiente imagen es ya parte del paisaje urbano de las principales ciudades de América Latina: La noche transita lenta por la avenida principal. Iluminados por los faros de un auto se mira a un par de niños vestidos de 'payasitos', quienes realizan malabares con antorchas de fuego. El espectáculo dura poco menos que un cambio de semáforo, lo suficiente para que el más pequeño recorra los autos del cruce en busca de alguna moneda. Pero su mirada se estrella con las ventanillas cerradas y la indiferencia de ansiosos conductores, en espera de la luz verde que anunciará la marcha (2003:1).

Con todo lo anterior, no se pretende realizar una aseveración subjetiva puesto que perdería científicidad y seriedad esta investigación, empero se deja la propuesta sobre la observación en la mesa.

3. Finalmente, el proceso político es inseparable del proceso de formulación de políticas. No hay que olvidar que en esos años, México vivía dentro de un sueño, el sueño esperanzador de que las condiciones políticas, económicas, sociales e institucionales habían cambiado. En el 2000, gana las elecciones un candidato de oposición ante el postulante del partido oficial. La población empezó a creer que todo sería distinto puesto que este personaje inyectó nuevos bríos a la política mexicana con su carisma y sentido del humor que inyectaba a sus discursos –algo que nunca dejó atrás en su sexenio y que para ese tiempo ya eran vistos como muestra de ignorancia más que un atractivo-. Y el convocar a las Asociaciones Civiles a esta tarea mostró una apertura que el Partido Revolucionario Institucional nunca mostró. Pero al final de cuentas, eso fue en la forma, en el fondo las reglas y condiciones siempre han venido desde el gobierno federal, ya que ni los estados deciden o proponen cuáles serán las reglas de operación, solamente cómo se repartirá el recurso.

Desde el enfoque de políticas públicas, ésta es una política pública que en la teoría reúne los requisitos de la definición que derivó de esta investigación, efectivamente, el Programa “De la Calle a la Vida”, fue “un conjunto de respuestas que el Gobierno de un país –México durante el sexenio de Vicente Fox-, con características democráticas –elecciones del 2000-, formula para hacer frente a situaciones que ante la sociedad son percibidas como problemáticas –niñas, niños y adolescentes en situación de calle- con la ayuda de la participación y recursos de sus gobernados –la participación de las OSC’s y el recurso público-”. En el proceso de diseño no se equivocó, pero en su implementación aún hay problemas que pueden ser corregidos como el otorgarle

un recurso considerable de acuerdo a las necesidades de estos niños, las cuales se pueden exponer a través de un estudio específico en cada estado con el fin de evitar el problema que percibir a las políticas públicas como una caja de herramientas, así puntualizado por Enrique Cabrero, que se pueden exportar a cualquier lugar y a cualquier situación. También una política pública se torna exitosa cuando se logra su especificidad.

Otro problema que se observa en su implementación es la simplicidad de los proyectos que se aprueban para recibir el apoyo como es comprar colchones con ese recurso. Dentro del Comité Nacional y Estatal, deberían existir especialistas en el tema de niños en situación de calle así como expertos de diversas áreas como educación, salud y políticas públicas con el fin de hacer más rigurosa la metodología de elección, entrega del recurso, implementación y evaluación.

Desafortunadamente, el problema social sigue presente y parece que no desaparecerá, mientras que aunado a la correcta aplicación no se muestre el compromiso social por parte de las autoridades, independientemente del partido que emanen.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis F. (1992): Estudio “Estudio Introductorio y Edición”, en el Estudio de las Políticas Públicas, 1ª ant., México: Miguel Ángel Porrúa.

- (2000ª) “El análisis y la decisión de políticas”, en la Hechura de las Políticas Públicas, 3ª ed., México: Miguel Ángel Porrúa.

Bardach, E. (1997): “The implementation Game”, Cambridge, Mass.: MIT Press.

Barreiro, Norma (2001): “Trabajo Infantil un concepto de difícil consenso en La infancia vulnerable de México en un mundo globalizado”, México, D. F.: Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

Cabrero Mendoza, E. (1996): “Políticas públicas o políticas gubernamentales: la difícil transición de la administración pública mexicana”, México: Instituto de Administración Pública del Estado de Puebla.

Canto Chac, M. (1996): “Introducción a las ciencias de políticas públicas”, en Merino, Mauricio (coord.), *Política Pública y Gestión Local*, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Cardozo Brum, M. (1983): “Formulación de políticas”, México: CIDE.

Conde Bonfil, Carola (2007): “Evaluación de Programas Sujetos a Reglas de Operación”, Colegio Mexiquense, México, D.F.

D. Brewer, Garry (1983): "The foundations of policy analysis", Brooks/Cole Pub. Co.

Elder, C. D.I. y Cobb, W.R. (1984): "La formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos", en Aguilar Villanueva, L.F. (2000), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, 3ª ant.; 3ª ed.; México: Miguel Ángel Porrúa.

Etzioni, A. (1968): "A Theory of Societal and Political Processes", Collier-Macmillan, London; Free Press, New York.

Fernández, David (1993): "Malabareando, la cultura de los niños de la calle", México, D.F.: Universidad Iberoamericana.

González Madrid, M. (1999): "¿A qué llamamos políticas públicas?", Debate Teórico, 46, Universidad Autónoma Metropolitana- Ixtapalapa: México.

Gutiérrez Bolaños Cacho, F. (1996): "Implementación de políticas públicas", en Merino, M. (coord.), *Política pública y gestión local*, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Inzúa Canales, Víctor (2006): "Una estrategia metodológica para el conocimiento de los niños de la calle", México, D.F.. UNAM.

Jenkins W. I. (1978): *Policy, Analysis: A Political and Organizational Perspective*, Government and administration series.

Kelsen, Helen (2009): "Compendio de Teoría General del Estado", Gernika: México.

Lahera P, Eugenio (2002): "Introducción a las Políticas Públicas", Fondo de Cultura Económica, Chile.

Lasswell, D.H. (1948): "Power and Personality, Nueva York: W. W. Norton.

- (1951): "La orientación hacia las políticas". En Aguilar Villanueva, L.F. (1992), "El estudio de las políticas públicas", 1ª ant., México: Miguel Ángel Porrúa.

Lindblom, C.E. (1991): "El análisis para la formulación de políticas", *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas de Madrid.

Lowi, T.J. (1964): "Políticas públicas estudios de caso y teoría política", el *La hechura de las políticas* (2000), 2ª ant.- 3ª ed., México: Miguel Ángel Porrúa.

Mingst, Karen (2009): "Fundamentos de las Relaciones Internacionales", México: CIDE.

Mejía Lira, J. (1996): "Evaluación de políticas públicas", en Merino, Mauricio (coord.), *Política pública y gestión local*, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Monedero, Juan Carlos (2009): "Disfraces del Leviatán. El papel del Estado en la globalización neoliberal", Madrid: Ediciones Akal.

Musto, Stefan (1975): "Análisis de la Eficiencia. Metodología de la Evaluación de Proyectos Sociales de Desarrollo, Madrid.

Nolasco, E. (1996): "situación Actual de la evaluación de políticas públicas", en Merino, M. (coord.), *Política Pública y Gestión Local*, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Parsons, D.W. (2009): "Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas", México: Flacso.

Pressman, J.L. y Wildavsky, A. (1998): "Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland, México: FCE.

- (1984): Implementación: ¿cómo gran expectativa en Washington se desvanece en Oakland?, 3ª ed., EEUU: University of California Press.

Quade, E.S (1976): "Analysis for Public Decisions", Nueva York: Elsevier.

Salazar Vargas, C. (1999): "Las políticas públicas", 2ª, ed., Santa Fé de Bogotá, Colombia: Javegraf.

Sánchez, Marie Pierre (1996): "Las niñas olvidadas de la Ciudad de México, un primer conocimiento a su problemática", México.

Scriven, Michael (1978): "New Concepts and Trends in Evaluation", Kent: Kent State University.

Sistema DIF Nacional (2002): "De la calle a la vida" Programa Nacional de Prevención y Atención a niñas, niños y jóvenes en situación de calle, México, D.F.: Gobierno de la República.

Sistema DIF Nacional (2003): "De la Calle a la Vida. Lineamientos generales para el ejercicio y comprobación de los recursos financieros proporcionados por el Sistema DIF Nacional hacia los Sistemas Estatales y Municipales DIF y Organizaciones de la Sociedad Civil que participan en el programa", México, D.F.: Gobierno de la República.

Sistema DIF Nacional (2003): "Reunión Nacional del programa De la Calle a la Vida", México, D.F.: Gobierno de la República.

Subirats, Joan (1992): "Análisis de Políticas y Eficacia de la Administración", Ministerio para las Administraciones Publicas, Madrid, España.

Uvalle Berrones, Roberto (1996): "Las tecnologías del buen gobierno", en *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, México: ITAM.

HEMEROGRÁFICAS

Arteaga Monroy, Miguel Ángel (2009): "Identidad y práctica profesionales del educador y la educadora de calle en México", *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, vol. 7, núm 2, pp. 887-905.

Cabrero Mendoza, Enrique (1997): "Usos y Costumbres en la hechura de las Políticas Públicas en México. Límites de las Policy Sciences en contextos cultural y políticamente diferentes", en *Gestión y Política Pública*, CIDE, México, Vol. IX, No. 2 segundo semestre, pp. 180- 229.

Diario Oficial de la Federación (29 de diciembre de 2013).

López Limón, Mercedes G. (2002): "La Legislación laboral y su aplicación por las autoridades", *Foro invisibilidad y conciencia: migración interna de niñas y niños jornaleros agrícolas de México*", México: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de Baja California.

Fondo de las Naciones Unidad para la Infancia, Sistema DIF Nacional (1999): "Estudio de Niñas, niños y adolescentes trabajadores en 100 ciudades", México York.

Fondo de las Naciones Unidad para la Infancia (2002): "Informe Anual", Nueva York.

Fondo de las Naciones Unidad para la Infancia (2008): "Informe Anual", Nueva York.

Fondo de las Naciones Unidad para la Infancia (2010): "Informe Anual", Nueva York.

González de Rey, L.Fernando (2000): "Lo cualitativo y lo cuantitativo en la investigación de la psicología social", *Revista cubana de psicología*, Cuba: Universidad de la Habana.

Stein Ernesto y Tomassi Mariano (2006): Ensayo “La Política de las Políticas Públicas” Política y Gobierno, Vol. XIII, no. 2, segundo semestre, pp. 393-416.

Lahera P, Eugenio (2004): “Política y Políticas Públicas”, en Serie de Políticas Sociales, División de Desarrollo Social CEPAL /ONU: pp. 5-32.

Pallares, Frances, (1988): Las Políticas Públicas: el sistema político en acción, Revista de Estudios Políticos Nueva Época, No. 62, Octubre- Diciembre.

Pérez García, Juan M (2003): “La Infancia Callejera: Apuntes para reflexionar el fenómeno”, Revista Española de Educación Comparada, España.

United Nations Children’s Fund (2003): “The state of the world’s children”, Nueva York.

FUENTES ORALES

Ávalos Soto, Uzziel (2014): Licenciado en Derecho, encargado del Departamento de Salud Mental del Sistema DIF Estatal, entrevista realizada el 02 de julio.