

DI
E



unicef



Programa para la prevención,
atención, desaliento y erradicación
del trabajo infantil urbano marginal

Coedición: DIF/UNICEF

Derechos reservados para:

© DIF Nacional

Av Emiliano Zapata 340

Col Santa Cruz Atoyac

México, D.F. CP 03310

Tel : 5601 • 2222

©UNICEF - México

Reforma 645

Col. Lomas de Chapultepec

México, D.F. CP 11000

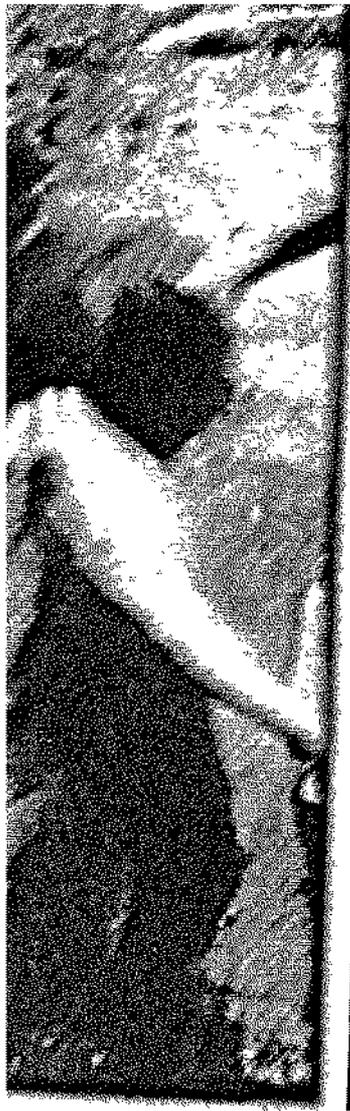
Tel.: 5202 • 3233

Fotografía: «Círculo»

Autor: Santiago Insausti Ugarte

ISBN 968-826-006-1

Impreso en México/Printed in Mexico



Programa para la
prevención, atención,
desaliento y
erradicación del
trabajo infantil
urbano marginal



Contenido

Presentación	07
I. Antecedentes	13
II. El contexto internacional	19
III. Marco institucional y contexto social	27
IV. Diagnóstico	35
V. Pronóstico	43
VI. Alcance, propósito y objetivos	49
VI 1 Alcance	51
VI 2 Propósito	53
VI 3 Objetivos	53
VII. Políticas	55
VII 1 Políticas de Prevención	59
VII 2 Políticas de Atención	60
VII 2 1 Atención a Menores de la Calle	61
VII 2 2 Atención a Menores Trabajadores	62
VII 3 Políticas de Especialización y Profesionalización	62
VII 4 Políticas de Intervención Familiar y Comunitaria	63
VII 5 Políticas de Fortalecimiento Familiar y Escolar	64
VIII. Estrategias	67
VIII 1 Institucionalización de los Diagnósticos sobre el Trabajo Infantil Urbano-Marginal, a nivel Nacional, Estatal y Local	69
VIII 2 Educación no Formal para Menores Trabajadores Urbano-Marginales	70

<i>VIII.3. Prevención de Riesgos Sociales</i>	73
<i>VIII.3.1. Atención a Menores en Edad Temprana</i> ..	73
<i>VIII 3 2 Prevención de Otros Riesgos en Menores entre los 6 y los 17 Años</i> ..	74
<i>VIII 3.3. Prevención y Atención del Embarazo en Adolescentes</i> ...	75
<i>VIII.4 Becas Académicas y de Capacitación</i> .	76
<i>VIII.5. Paquete Básico de Bienestar Social</i>	77
<i>VIII.6. Promoción, Protección y Defensa de los Derechos</i>	78
IX. Instrumentos	81
<i>IX.1 Patronatos</i>	83
<i>IX.2 Fideicomisos</i>	84
<i>IX 3.Coordinación Interinstitucional</i>	85
<i>IX.4. Centros de Día.</i>	86



Presentación



El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia pretenden con esta publicación, dar cuenta de los esfuerzos que se han venido realizando en los años recientes, en la atención de las niñas y niños trabajadores urbano-marginales, sin duda uno de los grupos de la infancia más vulnerables del país, y sobre los retos que se enfrentan para ofrecerles respuestas más integrales

La validez documental de este programa radica en que no sólo ofrece una rica panorámica de los progresos que paulatinamente se han venido alcanzando durante los dos últimos decenios, a partir de la realidad actual es posible visualizar los desafíos que se presentan y perfilar las posibles líneas de acción a desarrollarse en el futuro para garantizar una mayor protección de los niños, niñas y adolescentes, sobre todo, de aquéllos que por cuestiones de pobreza se desenvuelven en los espacios urbanos para allegarse de un ingreso para ellos y/o sus familias, y de muchos otros en riesgo latente de enfrentar esa situación

La problemática del trabajo infantil es muy compleja y su abordaje demanda de acciones integrales que conllevan la participación y cooperación de una amplia gama de instituciones gubernamentales y privadas para asegurar una intervención especializada y sustentable en el tiempo, con el objeto de romper el ciclo intergeneracional de transmisión de la pobreza que se traduce en la explotación económica de los niños, niñas y adolescentes, y en la falta de condiciones para el ejercicio de sus derechos, así como en la cancelación de oportunidades para su desarrollo integral y su legítima aspiración a una vida digna

En México el trabajo urbano-marginal data de hace ya algunas décadas, particularmente las dos últimas cuando se convierte en un fenómeno más visible. Fue necesario para ello algo más que la atención focalizada o casuística del problema e incluso, se requirió algo más que una manifiesta voluntad pública y privada para atenderlo.

Hacia falta sobre todo información confiable para ubicarlo en su dimensión diferenciando las características cualitativas a nivel nacional, regional y local, en ese sentido, el estudio realizado en las 100 principales ciudades del país arrojó datos que permitieron conocer a fondo la situación en que se encuentran los niños que realizan sus actividades laborales en las zonas urbanas, ha contribuido a clarificar la problemática del trabajo infantil en las calles y espacios públicos de esos centros de población y ha posibilitado diseñar propuestas más acordes con la realidad de esos menores.

También posibilitó la elaboración de propuestas dirigidas a fortalecer sus vínculos con la familia, la escuela y la comunidad en que habitan o se desenvuelven, potencializar las capacidades públicas y privadas que se ofrecen en su beneficio; y en definitiva la inducción de condiciones para la restauración de sus derechos, muchas de las cuales se plantean en horizontes de mediano y largo plazo, particularmente el propósito último que en ellas se persigue y que consiste en la erradicación paulatina del trabajo infantil, pues éste necesariamente tiene que estar acompañado de oportunidades de igualdad para todos los niños, niñas y adolescentes respecto a una educación hasta los quince años, gratuita y de calidad.

En este sentido, este Programa para la Prevención, Atención, Desaliento y Erradicación

del Trabajo Infantil Urbano-Marginal, está basado en el conocimiento y evaluación de las situaciones de trabajo de los niños, niñas y adolescentes, en la experiencia acumulada por instituciones como el DIF en sus niveles nacional, estatal y municipal; así como del UNICEF que cuenta con un amplio conocimiento de la forma en que el fenómeno se presenta en México y en otros países, en un tácito reconocimiento de que sólo con consistencia, claridad en la estrategia y con la participación pública, social y privada podrán irse vertebrando las respuestas en el corto, mediano y largo plazo, y en la incorporación de una agenda integral que contemple la adopción de medidas de protección especial para que puedan cumplirse los derechos de este grupo de población de manera plena.

Parte de esta agenda integral que el presente programa pretende establecer, se traduce en visualizar y apuntar posibles soluciones hacia aquellas situaciones de alto riesgo de las que los niños trabajadores pueden ser víctimas, tales como la farmacodependencia, el embarazo adolescente, el maltrato, la prostitución infantil, las enfermedades de transmisión sexual entre muchas otras, es decir, que en él hay claras líneas que se orientan hacia la prevención de estos riesgos psicosociales, lo mismo que a proveer de información sobre otros apoyos y servicios complementarios con los que se busca contribuir a una mayor integralidad en las respuestas en la vertiente de atención del problema, pero también en sus aspectos preventivos.

En el SNDIF y en UNICEF compartimos la convicción de que para erradicar la explotación económica de la mano de obra infantil se requiere del compromiso de todos los sectores de la sociedad y que, a los esfuerzos plasmados en este programa, habrán de sumarse

las contribuciones de otras instituciones de gobierno. Este es uno de los grandes desafíos que en un futuro cercano tendrá que asumirse, así como el relanzamiento de una política

pública que impulsando iniciativas en los ámbitos legal, educativo y familiar, coadyuven desde esas esferas para su mejor instrumentación

Lic. Enrique Burgos García
Director General del Sistema
Nacional para el Desarrollo
Integral de la Familia

Dr. Bernt Aasen
Representante de Unicef
para México



I. Antecedentes

I



Por ser el concepto de menores trabajadores urbano-marginales de acuñación reciente, puede considerarse que los hechos que le anteceden, están directamente vinculados con las tareas y las diversas experiencias que el Sistema DIF en su conjunto y diversas ONG, vinieron desarrollando desde la década de los 80's en torno a los menores en situación de calle

En particular, con la convocatoria del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) y del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) a las reuniones celebradas en Chápala, Jalisco en los años 1983 y 1986, donde varios sistemas estatales DIF presentaron trabajos enfocados a la atención del niño callejero, fue en ellas en donde por consenso, se convino en denominar a esos niños y niñas como "Menores en Situación Extraordinaria", a aquéllos que en las ciudades estaban insertados en actividades del sector informal, y fue también ahí donde el SNDIF, se perfiló como el organismo responsable de elaborar las normas y políticas para la atención de dicha población vulnerable

Derivado de lo anterior se constituyó en ese mismo año, un Comité Técnico integrado por un equipo multidisciplinario que dirigió su esfuerzo hacia la institucionalización del programa en los niveles nacional y estatal, a partir de un documento denominado "Lineamientos de Organización y Operación" *, en el que se buscó fundamentar teórica y metodológicamente el Subprograma del "Menor en Situación Extraordinaria" (MESE), para ser operado con el apoyo técnico y financiero del UNICEF, en una primera etapa en 10 estados durante 1987 y, en una segunda durante 1988, en otros 14, hasta llegar a una cobertura nacional en 1989

* Lineamientos para la Organización y Operación Subprograma del Menor en Situación Extraordinaria SNDIF 1987

Durante sus ocho años de operación, (1987-1995), el Programa MESE se instrumentó en las 31 entidades federativas y en 142 municipios del país, habiendo sido éste el único programa institucional a nivel nacional, que atendía a los menores en situación de calle; lapso en el cual se desarrolló toda una gama de acciones que siguen siendo un rico capital para la atención de los menores en situación de vulnerabilidad entre otras, la creación de fideicomisos, patronatos y centros de reunión, y diversas campañas como la denominada Apadrina a un Niño y otras de difusión, de escuela para padres, etc., que agregaron al ánimo propio, el de otras instituciones y el de diversos grupos de la sociedad, habiéndose beneficiado de algún modo, a los menores y sus familias

Al igual que otros programas del SNDIF, el MESE se sometió a un proceso de análisis y replanteamiento, para hacerlo congruente con algunas innovaciones que se daban en la política social y, particularmente la de asistencia social, plasmadas en los Planes Nacionales de Desarrollo para los períodos 1983-1988* y 1989-1994**; y, simultáneamente, con los nuevos enfoques del Programa de Cooperación con el UNICEF en los que se enfatiza el interés superior del niño, por estar fuertemente vinculado a las expectativas de esa Agencia Internacional en la materia.

En particular habría de ser, el Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia (PNAFI) 1995-2000***, que es la expresión del Gobierno Mexicano en este campo, el elemento que influyó para darle una nueva fisonomía al Programa MESE, en congruencia también con los nuevos enfoques del Progra-

ma de Cooperación del Gobierno Mexicano con UNICEF para ese período. Fue entonces cuando pasó a denominarse como Programa de Menores en Circunstancias Especialmente Dificiles (MECED), y cuando se buscó imprimir una mayor vertebración y complementariedad en las respuestas en salud, educación, agua potable y saneamiento ambiental, incorporando a él los principios de la política de asistencia social y, específicamente dentro de este programa, los de focalización, integralidad, coordinación y concertación, así como el de participación ciudadana

Fue por eso que en 1995 el MECED se planteó como propósitos los siguientes: identificar con mayor flexibilidad aquellos problemas y grupos que resultarían prioritarios de acuerdo a las características y condiciones particulares de los distintos estados, articular bajo una misma óptica las distintas acciones que el DIF realizaba en beneficio de los menores en condiciones de vulnerabilidad, inscribiéndolas en los programas sustantivos con que contaba la Institución, y ordenar la intervención para favorecer la atención especializada de los menores, propiciando la integralidad de las acciones para su sano desarrollo físico y emocional que faciliten su integración social y familiar

En ese sentido y en congruencia con el propio PNAFI 1995-2000 y del que le precedió, se siguieron manejando dentro de ese universo de población, las 11 categorías de menores en circunstancias especialmente difíciles, es decir, los menores trabajadores, de y en la calle, maltratados y víctimas de abuso, farmacodependientes, institucionalizados,

* Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 Presidencia de la Republica

** Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 Presidencia de la Republica

*** Programa Nacional de Accion en Favor de la Infancia 1995-2000 Comiston Nacional de Accion en Favor de la Infancia Secretaría de Salud Octubre, 1995

infractores, discapacitados, hijos de trabajadores migrantes, indígenas, repatriados y refugiados.

Si bien en ocasiones un mismo menor podía simultáneamente caer en dos o más categorías de las anteriores, por ejemplo ser a la vez niño de la calle, adicto y maltratado, lo cierto es que la propia complejidad que encerraba cada una de las categorías enumeradas implicaba, por sí misma, la necesidad de que a través de diversas dependencias y conforme a sus propias atribuciones, cada una de ellas se hiciera cargo de alguno o algunos subgrupos de menores, pero no sólo eso, sino también de hacer girar en torno al menor en circunstancias especialmente difíciles, todo el instrumental disponible a nivel institucional que, de manera muy desarticulada, se desplegaba para apoyar a las niñas y niños en mayor adversidad.

Aunque en el Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia 1990-1994 ya se consideraban las 11 categorías, lo cierto es que no sería sino hasta el vigente para el presente período 1995-2000, cuando se puso el mayor empeño para avanzar en la coordinación de acciones y articulación de esfuerzos.

En el programa antes citado se buscó de manera clara, dar intencionalidad a las estrategias de educación, salud, agua potable y saneamiento alrededor del eje de menores en circunstancias especialmente difíciles en sus 11 subgrupos, habiendo quedado por lo demás ratificado el papel del SNDIF, como la entidad coordinadora de los diferentes esfuerzos institucionales; y su responsabilidad directa para integrar los informes sobre el grupo MECED, en el marco del PNAFI 1995-2000.

Dentro de esa redistribución de responsabilidades al SNDIF, le correspondió continuar

atendiendo dentro del Programa Institucional MECED-DIF a los subgrupos de menores que no eran asistidos por otras instituciones, es decir, a los de la calle y en la calle, los discapacitados, los maltratados y víctimas de abuso, así como a una parte de los institucionalizados (en casas cuna y casa hogar); y a otras dependencias las categorías restantes.

Por otra parte, dentro del DIF se venía instrumentando de tiempo atrás, el entonces denominado Programa de Desarrollo Integral del Adolescente (DIA), sin mayor articulación con el MESE o luego con el MECED, salvo en lo que se refería a algunos recursos que, en 1996, por primera vez comenzaron a canalizarse a través de becas académicas y de capacitación, de manera indistinta para apoyar lo mismo a la población del MECED que a la de DIA, con el propósito de coadyuvar al desarrollo escolar y/o laboral de los menores y adolescentes en situación de vulnerabilidad, enriquecer sus expectativas de vida y fortalecer sus oportunidades de superación personal.

La insuficiente articulación entre MECED y DIA, la dispersión de esfuerzos y la confusión que se generaba en cuanto a los universos de atención de cada uno de ellos, dado que de acuerdo con la Convención de los Derechos del Niño, ésta no distingue entre niños y adolescentes (sino genéricamente como niños a todos aquéllos entre los 0 y los 18 años), llevaron al SNDIF en 1997 a fusionar dichos programas a nivel nacional, buscando darles una misma direccionalidad y sentido para potenciar acciones, multiplicar los beneficios y obtener resultados de mayor relevancia e impacto.

Dicha fusión se hizo recuperando de ambos programas, la estrategia de becas académicas y de capacitación para el trabajo; el paquete básico de atención para la población

infantil en situación de vulnerabilidad, la capacitación de equipos operativos en los estados; la promoción de patronatos y fideicomisos; la infraestructura existente en los estados (Centros DIA y Centros MECED); y las coberturas en los municipios y zonas de incidencia

La conjugación de ambos programas dio lugar al denominado Programa de Atención a Menores y Adolescentes en Riesgo (PAMAR)*, dentro del que adicionalmente se incorporaron nuevos criterios, tales como la ampliación de acciones preventivas a población abierta, la atención a nuevos fenómenos de riesgo, entre otros, el embarazo adolescente, el uso de sustancias y la prevención de enfermedades de transmisión sexual, así como el fortalecimiento de la promoción de los derechos de la infancia.

Asimismo, se reactivaron y reorientaron las brigadas juveniles en los estados, con las que se buscaba y se sigue buscando incidir en la movilización social de este grupo de menores para el acceso a sus derechos y, simultáneamente, brindarles espacios de expresión, deporte, recreación y cultura, a través de la propia infraestructura con que cuenta el DIF para ello. A esos menores en desventaja social que, de otra forma, no tendrían acceso a este tipo de oportunidades

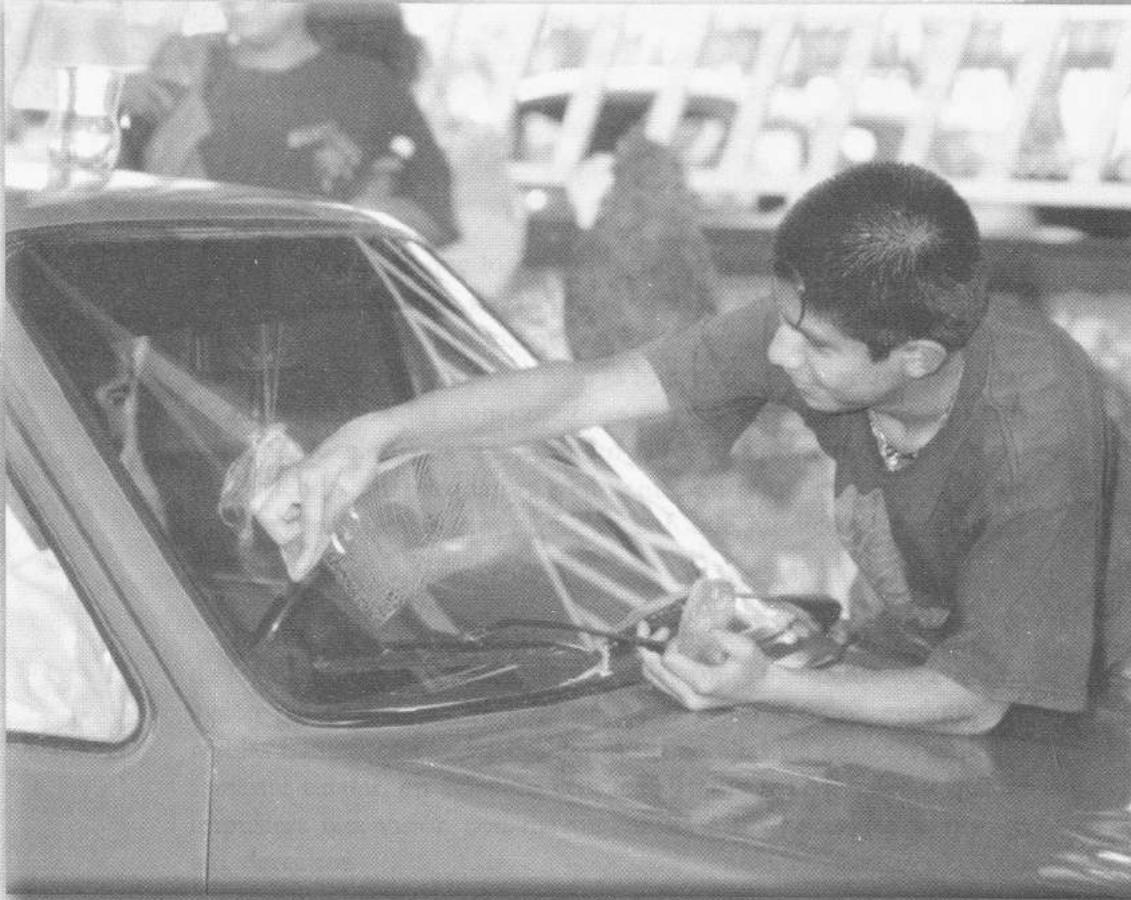
Para que el PAMAR estuviera en congruencia con lo establecido por el PNAFI 1995-2000, desde el DIF Nacional se promovió en los Sistemas Estatales, que se estableciera una instancia única de coordinación las Comisio-

nes Coordinadoras MECED, y se adoptaron medidas para brindar capacitaciones más intensivas a los estados.

Por otro lado y, en el marco de la cooperación con el UNICEF, ello coincidió también con una redefinición de las prioridades sobre los grupos de atención, habiéndose definido de común acuerdo, canalizar en una primera etapa los esfuerzos y recursos a los grupos de menores en situación de calle —concepto que como se verá más adelante habría de convertirse en menores trabajadores— menores fronterizos y repatriados y menores hijos de jornaleros agrícolas, habiendo quedado la atención de este último subgrupo a la SEDESOL por sus propias atribuciones y los dos primeros al SNDIF dentro de los programas, si bien complementarios, claramente diferenciados en cuanto a su universo de atención

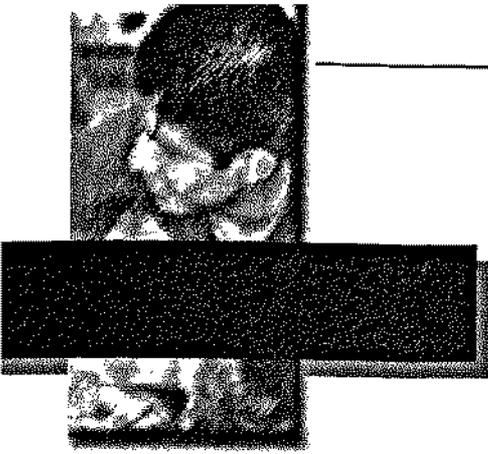
Este es entonces al antecedente más inmediato del presente Programa para la Prevención, Atención, Desaliento y Erradicación de Trabajo Infantil Urbano-Marginal (PROPADETUM) y, en particular, el Estudio promovido y coordinado por el Sistema Nacional DIF y auspiciado y asistido técnicamente por el UNICEF, de Niñas, Niños y Adolescentes Trabajadores en 100 Ciudades que se emprendió en octubre de 1997 para dimensionar el fenómeno, conocer las características de la actividad y estilos de vida y, sobre todo, la cantidad y tipo de riesgos que enfrentan en su actividad cotidiana. Una síntesis de los principales hallazgos se presenta en el capítulo de diagnóstico de este documento

* Programa de Atención a Menores y Adolescentes en Riesgo Documento Interno de Trabajo 1997



II. Contexto Internacional

II



Más allá de que los grandes movimientos sociales de principios de siglo hayan puesto énfasis en la preocupación por evitar la mano de obra infantil en los diferentes campos de la economía, e independientemente de la forma en que lograron permear de ese espíritu a las constituciones y leyes secundarias de muchos Estados, lo cierto es que, por un lado, ese principio ético-social sigue siendo una asignatura pendiente, en tanto que por otro, en esos ordenamientos prevaleció un enfoque jurídico proteccionista y tutelar

A partir de que esas legislaciones no fueron diseñadas en función de los niños o para ellos, sino pensadas fundamentalmente con una visión paternalista sobre todo ante casos extremos de explotación, resulta natural que se haya antepuesto en ellas un carácter eminentemente tutelar, en relación con los grupos más frágiles y que se impusiera una visión con mayor énfasis a sus necesidades, que en sus derechos

Se trata sin duda de un enfoque paternalista y proteccionista que, en la práctica, llevó aquí y en otros países a tolerar el trabajo infantil durante muchas décadas, con actitudes que iban de la indiferencia a la apatía y a considerarlo implícitamente, como parte natural del estado de cosas, hasta llegar en nuestros días a concebirse como un problema global que afecta en mayor o menor medida a casi todos los países del mundo. De su dimensión dan cuenta las estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que la sitúa a nivel mundial, en la existencia de más de 250 millones de menores trabajadores*

* Vease *A New Tool to Combat the Worst Forms of Child Labour* ILO, 1999. Dicha cifra es solo por lo que toca a países en desarrollo, es decir que la magnitud del problema es aun mayor

Aunque no fue sino hasta fines de la década de los ochentas y, sobre todo, a principios de los noventas cuando el trabajo infantil pasó a ocupar un amplio espacio en las agendas públicas y sociales de muchos gobiernos y organizaciones ciudadanas. Fue en este período cuando el combate contra el trabajo infantil comenzó a concentrar un activo interés a nivel global, en buena medida porque dicha actividad, empezó a ser seriamente cuestionada por considerársele, de parte de las naciones industrializadas, como una ventaja comparativa ilícita o desleal que estaría siendo utilizada por algunas naciones emergentes y en proceso de desarrollo, para competir a través de ciertos productos en los mercados del norte. En esa lógica, la mano de obra infantil estaría contribuyendo a abatir los costos salariales para favorecer a muchos países exportadores del sur y del este.

Ello conllevaría desde la perspectiva de los países desarrollados, a una abierta disrupción de los mecanismos de libre mercado, motivo por el cual a las naciones en desarrollo y las economías emergentes, debiera obligárseles a la asunción de drásticas medidas, para erradicar el trabajo de los menores en esas industrias y en la agricultura de exportación.

Del lado de estas últimas, comenzaba a argumentarse en contra de esa postura, que el trabajo infantil no era privativo de ellas, sino que era un problema de carácter global, auspiciado también por la atracción de migrantes por parte de las economías prósperas y de una consecuente flexibilidad en la contratación de mano de obra, así como por el propio expansionismo de las empresas multinacionales cuyos representantes en los países en desarrollo, no estarían siendo lo suficientemente escrupulosos para acatar las dis-

posiciones nacionales expresas sobre la prohibición y/o regulación del trabajo infantil.

Eso por una parte, pero por otra, los países en desarrollo y economías emergentes arguían también que dichas presiones en la práctica, sólo servirían para otorgar carta de naturalización al establecimiento eventual y arbitrario de "dumpings" o bloqueos comerciales, conforme a los propios intereses de los países desarrollados; lo que, igualmente, significaba una distorsión en los mecanismos del comercio internacional.

Dentro de cada uno de esos enfoques contrapuestos lo que subyacía en lo fundamental, no eran precisamente motivaciones o justificaciones de tipo social o sobre el bienestar infantil, sino sobre todo, argumentos esencialmente economicistas o reivindicatorios.

Ciertamente esas mutuas recriminaciones coincidían en el tiempo con una preocupación genuina de muchas organizaciones no gubernamentales que, desde el punto de vista ético y con una visión humanista se oponían al trabajo infantil, propugnando por su abolición, pero desentendiéndose o pasando por alto el origen del problema, que se encontraba y se encuentra en serios problemas estructurales de las economías emergentes y de los países en desarrollo que les imposibilitaba en el corto plazo dar cumplimiento a esas exigencias. Ello independientemente de que, cuando menos a nivel jurídico el trabajo infantil se encontraba prohibido, protegido o regulado, conforme a diferentes rangos de edad, algo distintos para cada país.

A esto se debió en buena medida, que no todos los gobiernos hayan ratificado en su momento (año de 1976), el Convenio 138 de la OIT sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo^{*}

* Convenio Internacional del Trabajo No 138 Sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo OIT Junio, 1973 (En vigor general 19 de junio de 1976)

y que, incluso en la actualidad siga sin ser ratificado por algunos, como es el caso de México.

Pero de forma paralela al debate que se daba entre las perspectivas economicista y humanista en torno al trabajo infantil, surgieron otras iniciativas internacionales que ponían el acento en los derechos y en el interés supremo de las niñas y los niños, señaladamente, la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia y la Convención de los Derechos de la Niñez^{*} que, a diferencia del Convenio 138 de la OIT, fueron de inmediato apoyadas y ratificadas por la mayoría de los países del orbe. En ese sentido, la Convención iba más allá de la necesaria erradicación del trabajo infantil como horizonte, ya que sin perder ello de vista, buscaba establecer una igualdad de derechos entre los adultos y los niños: derechos civiles, políticos, sociales, culturales y económicos.

Desde esta perspectiva, para hacer valer esos derechos y en especial el que todo menor tiene para el disfrute pleno de su infancia, ya no bastaba con la adopción de medidas dispersas o sectoriales, con promover el acceso a la educación o penalizar mayormente la explotación de los menores de edad, sino que serían necesarias agendas básicas integrales e integradas para la evaluación precisa de la realidad de las niñas y los niños y guiadas por sus intereses. Sin embargo es un hecho que, frente a esta visión novedosa, existía y sigue existiendo el problema de que dicha realidad no se encuentra todavía suficientemente caracterizada, al menos no en todos los países, ni en todos los sectores formales o informales de la economía.

Aún aceptando lo anterior, lo cierto es que al establecer la Convención en su "Artículo" 32, que todos y cada uno de los niños tienen derecho a que se les proteja de la explotación económica o de trabajar en cualquier actividad riesgosa que se interponga con su desarrollo escolar o que sea perjudicial para su salud, se da lugar a un avance cualitativo y conceptual en el debate en torno al trabajo infantil

Se trata como puede apreciarse, de una dimensión que se sitúa más allá del economicismo o del voluntarismo, al colocar el interés por la erradicación del trabajo infantil en un contexto más abierto, es decir, en el marco de las preocupaciones internacionales por los derechos humanos y la democracia, campo en el cual se comenzaban a registrar discusiones importantes sobre los derechos de las minorías como la mujer, la etnias y la infancia, entre otras

La contraposición de visiones entre los diversos enfoques que se señalan, llevaban de inmediato a diferencias esenciales en las vías de solución propuestas para el abordaje del fenómeno teniéndose que, desde la perspectiva de tipo economicista, sería suficiente con la sola propuesta para la erradicación del trabajo infantil, con base en medidas de presión para que aquél dejara de operar en detrimento del salario y, por lo tanto, de una competencia desleal, en tanto que, desde el enfoque de los derechos humanos, dicha erradicación pudiera considerarse sólo como una primera etapa, si bien absolutamente indispensable, para llegar a la aspiración última de alcanzar el bienestar integral que toda niña y niño merecen^{**}.

* Convenio de los Derechos de la Niñez Asamblea General de la ONU Noviembre 1989 Ratificado por Mexico el 21 de Septiembre de 1990

** El Trabajo Infantil Documento Interno de Trabajo UNICEF1999

Se trataba en este caso de un enfoque eminentemente desde el ejercicio pleno de sus derechos, que buscaba superar el énfasis en las necesidades de las niñas y los niños, de las visiones meramente legalistas y tutelares de las legislaciones nacionales y del estado proteccionista.

Dicho de otra manera, el argumento economicista llevaba de manera natural a posicionamientos en torno al tema, como los siguientes: trabajo explotador contra trabajo tolerable (permisible) o bien a posturas abolicionistas, de erradicación, y, en el caso extremo, de un supuesto derecho de los menores al trabajo, por el que incluso han propugnado algunas organizaciones no gubernamentales*.

Son todos éstos sin duda, dilemas o disyuntivas falsas por alguna de las cuales tendría que optarse; inconsistentes de un lado, porque resulta discutible distinguir o aceptar un límite entre el trabajo explotador y el que no lo es, o sobre quién debiera fijar los criterios para establecerlo.

Pero también, porque el reconocimiento en la práctica, de condiciones laborales permisibles para los menores, sería como aceptar implícitamente la renuncia al principio ético-social que deben perseguir todos los Estados y que debe ser, en última instancia, la eliminación del trabajo infantil.

Otro tanto sucedía bajo el argumento de que el trabajo infantil pudiera ser formativo, pues ello implicaría de antemano y, en una visión pesimista, que el problema no tendría solución; postura que llevaría de manera na-

tural a aceptar la necesidad de regularlo si distinción alguna, lo que evidentemente se contraponen con las disposiciones jurídicas que, aunque con un enfoque legalista, consideran su regulación sólo para el que es ejercido por las niñas y los niños entre los 14 y los 16 años, que lo protegen para aquellos entre los 16 y los 18, pero que son muy claras respecto a su expresa prohibición para quienes no han alcanzado los 14 años. Este, entre otros, sería el caso de México**.

Por lo tanto esas visiones de trabajo “formativo” o “tolerado” resultan sin duda posiciones extremas y sobre todo conservadoras, pues no puede ni debe propugnarse por un derecho de los menores al trabajo ya que en lo esencial, los derechos de éstos deben ser, precisamente a no trabajar, a acceder a salud, la educación, la recreación y, en general, al disfrute pleno de su infancia***.

Sin embargo, la abolición expresa del trabajo de los menores, cuando menos antes de los 14 años, que se expresa en muchas legislaciones, tampoco puede ser motivo para pasar por alto el hecho de que los menores trabajan más allá de esas restricciones jurídicas; y de que lo hacen fundamentalmente por problemas estructurales y de pobreza como lo hacen también un número cada vez mayor de mujeres para complementar el ingreso de sus familias que, al igual que gobierno y sociedad, está atravesando de tiempo atrás, por marcadas situaciones de estrechez económica.

Esta realidad que lleva a muchos menores a incorporarse al ámbito laboral, sobre todo en el sector informal de la economía, aunq

* Consideraciones sobre el Trabajo infantil en México SINDIF 1998

** Véase Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la Ley Federal del Trabajo

*** De conformidad con las recientes reformas al Artículo 4º Constitucional y a su Ley Reglamentaria sobre la Protección de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes

también en algunas ramas de las actividades formales, no puede ni debe sin embargo llevar a la aceptación de renunciar a la erradicación del trabajo infantil, que es uno de los principales postulados sociales en las legislaciones de los países de casi todo el mundo. Debe conducir por el contrario a la reafirmación de ese principio, como parte sustancial e irrenunciable del proyecto social de los Estados ya que, es diferente reconocer que la erradicación del trabajo infantil sólo podrá ser consecuencia del proceso que modifique las causas de desigualdad y marginación que lo provocan y, otra muy diferente, desistir del planteamiento de su eliminación como objetivo fundamental.

Y precisamente es en ese sentido en el que se comienzan a vislumbrar algunos cambios importantes en el ámbito internacional y sobre todo en el regional, lo mismo por parte de las ONG, que de muchos Estados. Con esa orientación ahora existen cada vez más y mejores umbrales de entendimiento como lo prueban las propias disposiciones que se han dado recientemente en el marco de la OIT, en las que se propone como prioridad y como acciones para llevarse a cabo de inmediato, el combate a la explotación de menores que realizan trabajos peligrosos, bajo regímenes de esclavitud o servidumbre, y, sobre todo, de quienes están inmersos en actividades ilícitas como la explotación sexual comercial*.

Lo mismo se percibe respecto del UNICEF, de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en las reuniones de Cartagena y de las Esposas de Jefes de Estado de Amé-

rica Latina, región en la que, de acuerdo con diversas estimaciones, existen entre 17 y 20 millones de menores trabajadores**. E incluso en iniciativas de ONG internacionales como la llamada "Marcha Global contra el Trabajo Infantil", en su lucha persuasiva con los gobiernos del mundo, para sumar esfuerzos tendientes a la eliminación del trabajo infantil.

En todos estos casos y, salvo la expresión empleada en ocasiones por la OIT de Formas Intolerables de Trabajo Infantil—lo cual implícitamente llevaría a aceptar que hay formas tolerables—, se trataría precisamente de poner el acento en revertir las causas estructurales que lo propician. Es decir, en cuestiones como la educación obligatoria hasta los 15 años, como la mejor forma de contribuir al abatimiento del trabajo infantil; en las acciones de verificación e inspección laboral, en la revisión y perfeccionamiento de las legislaciones nacionales; en la promoción de los convenios 138 y 182 de la OIT y la necesidad de su ratificación por parte de todos los estados, sobre la edad mínima para trabajar y las acciones inmediatas para la erradicación de las formas más extremas del trabajo infantil, respectivamente.

Y, sobre todo, en la necesidad de un abordaje integral del problema, yendo al análisis de los factores que lo originan, las causas que lo propician, y siempre en la perspectiva de construir políticas públicas integrales para hacerle frente en todas sus aristas; y en las consecuencias que se constituyen en obstáculo serio para que las niñas y niños, accedan a un real ejercicio de sus derechos y al disfrute pleno de esa etapa de la vida.

* Ese es el sentido del Convenio 182 de la OIT sobre La Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación, que ha sido ratificado por 30 países, México entre ellos

** Véase Datos y Cifras sobre el Trabajo Infantil OIT, 1999

En particular el UNICEF ha sido muy claro al respecto al plantear el tema de la abolición de la explotación económica y la prohibición de cualquier trabajo peligroso para los menores, ya que considera que el trabajo infantil, es uno de los mayores obstáculos para el bienestar y el desarrollo de la infancia, y que su desempeño en labores duras y arriesgadas o en cualquier actividad que ponga en peligro su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social, constituye una violación de sus derechos y una ofensa a la civilización*.

Asimismo, al sostener que los menores que trabajan, alcanzan menos años de es-

colaridad que aquéllos que no lo hacen por lo tanto, una perspectiva de menor ingresos en su vida adulta, esa Agencia Internacional ha venido proponiendo para prevenir los problemas derivados del trabajo infantil en la Región, una amplia gama de actividades cuyo centro radica en la ampliación y el mejoramiento de la calidad de la oferta educativa, propugnando porque los adolescentes de 12 a 14 hasta los 18 años incompletos, sean protegidos contra todo tipo de trabajo que vulnere su desarrollo integral, en especial, actividades como el ejercicio de la mendicidad, la recolección de basura y la prostitución.

* El Trabajo Infantil Documento citado anteriormente



III. Marco Institucional y Contexto Legal



La política social en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND) constituye parte fundamental del Programa de Gobierno, se nutre de los derechos sociales, establecidos en la Constitución Política para diseñar una estrategia que dé respuesta a la desigualdad y la exclusión de los beneficios del proceso general de desarrollo de grandes sectores de la población

La política social es en el PND, un decidido esfuerzo hacia el bienestar, la superación individual y colectiva, donde el recurso humano es lo fundamental

El fortalecimiento del papel rector del Estado en la atención de las necesidades básicas de los grupos sociales, supone una reforma en el diseño y la operación de la política social. Una reforma que impulse la acción pública en los tres niveles de gobierno, que profundice en la descentralización de recursos y atribuciones para hacer más cercana la procuración del bienestar, en torno a las grandes prioridades nacionales

Es en ese marco, en el que se inscribe la política de asistencia social del gobierno mexicano, que tiene sus referentes jurídicos principales, en el Artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley General de Salud y en la Ley sobre el Sistema de Asistencia Social, en las que se señala al "Organismo", es decir, al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), como la Institución rectora en esa materia a nivel nacional

Y el campo de ésta, como "el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física,

mental y social de las personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva”, y destacando entre los sujetos de la asistencia social, “la atención de las mujeres, los menores y las familias en estado de desprotección o desamparo”

Particularmente en lo que se refiere a los menores, es también el Artículo 4º de la Carta Magna el que se constituye en el referente jurídico fundamental de este Programa a partir de las reformas que recientemente se promovieron al último párrafo de dicho Artículo, conforme a lo cual se establecen los derechos de las niñas y los niños “a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral”, las obligaciones de “los ascendientes, tutores y custodios, de preservar esos derechos” y la responsabilidad del Estado, de proveer “lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y al ejercicio pleno de sus derechos”, así como las facilidades que deberá otorgar el Estado “a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez”

Y, derivado de lo anterior, la Ley reglamentaria a esa reforma, es decir, la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, recientemente aprobada por el Congreso

En ese sentido, la Constitución Mexicana y las leyes que de ella emanan, reconocen y protegen el conjunto de derechos necesarios para que el tránsito de las niñas y los niños a las etapas de adolescencia y madurez, se realice en las mejores condiciones de educación,

alimentación, salud y bienestar. Se trata de un orden jurídico en plena congruencia con política social del Estado Mexicano

Ha sido en esos términos, en los cuales el Gobierno Mexicano fijó su postura* respecto a las diversas recomendaciones que se le han hecho en materia de trabajo infantil, entre otras, la de los promotores de la Marcha Global que a nivel mundial propugna por su eliminación

Primero, asumiendo de que el trabajo infantil debe visualizarse como un fenómeno social, que afecta a casi todos los países, es susceptible de ser enfrentado mediante la cooperación internacional y a través de un proceso en el que se articulen acciones integrales, coordinadas e interinstitucionales con un fuerte y activo ingrediente de participación ciudadana, dirigidas a resolver los desequilibrios y las causas sociales de origen interno y externo que lo producen.

En segundo lugar, reconociendo a las familias y la escuela, como los espacios por excelencia para el desarrollo integral de las niñas y los niños y pugnando por el cumplimiento, como lo disponen nuestras Leyes, de gratuidad y obligatoriedad de la educación primaria y secundaria

Y, por último, aceptando el combate inmediato a las diversas formas repudiables de explotación, representadas sobre todo por prostitución, la pornografía y la servidumbre infantil.

Se encuentra por otro lado, como parte importante del marco institucional el Estatuto Orgánico del DIF actualizado en junio de 1996

* Véase documento “El Gobierno de México ante el Trabajo Infantil” SNDIF, SEDESOL, SEP, SSA y STPS 1998

el cual reitera las atribuciones de la institución sobre el desarrollo de la niñez y la familia; de manera expresa en sus artículos 19 y 31 que le confieren a la Institución, facultades sobre la atención de los menores y adolescentes, la prevención de riesgos sobre su incursión temprana al trabajo; en la promoción y defensa de sus derechos, de concertación y coordinación en materia de asistencia social para contribuir con ellos en la superación de sus adversidades, de diseño y promoción de modelos integrales de intervención para la prevención y atención de riesgos; así como en lo que se refiere al impulso de mecanismos compensatorios y de estímulo, que contribuyen a revertir su situación de vulnerabilidad.

En ese sentido, las acciones de protección a la infancia más vulnerable, como es el caso de los menores trabajadores urbano-marginales, han venido aparejadas a la propia reorientación que la política de asistencia social ha experimentado en los últimos años y del propio DIF Nacional que la conduce, mediante lo cual se ha fortalecido su papel normativo en asesoría y asistencia técnica, en capacitación, investigación y promoción, para que sea operada por los sistemas DIF estatales y municipales.

Una política social que superando las visiones de beneficencia, filantropía, paternalismo y voluntarismo —enfoques limitados al abandono y la desprotección—, se orienta a atender la vulnerabilidad de los grupos sociales que no encuentran, estructural o coyunturalmente, condiciones de movilidad social en los típicos mecanismos de integración (empleo, educación, seguridad social, acceso al financiamiento o nexos interfamiliares)

Se trata en esta nueva concepción, ya no únicamente de atender la simple reparación de daños, sino propiciar la integración social y productiva de individuos o grupos sociales,

mediante la generación de condiciones para un mejor ejercicio de sus derechos y el fortalecimiento de las capacidades que les permitan participar crecientemente de los beneficios de la salud, la educación, la alimentación y la vivienda digna, propios del desarrollo; una asistencia social que se encamina a ser vínculo entre el desarrollo individual, familiar y comunitario con el desarrollo de las regiones, que son los espacios donde confluyen y se concretan los impactos del esfuerzo institucional, con las capacidades básicas individuales, las formas de organización social y la base de recursos naturales

Se busca con ello incidir en el desarrollo humano, trabajando simultáneamente a nivel comunitario, grupal, familiar e individual; y de concentrar la mayor parte del esfuerzo en la adopción de medidas preventivas es decir, en la disminución de los índices de riesgo y vulnerabilidad, y a la vez, en el incremento de los factores de protección social.

Por ello es necesario distinguir la población objetivo a atender en cada uno de sus programas, creando una política de asistencia social que busque ir más allá de la prestación directa de servicios asistenciales o la distribución de apoyos, mediante la articulación de un conjunto de acciones preventivas que permitan, por un lado, reducir los riesgos de exclusión social que afectan a los grupos vulnerables y, por el otro, elevar los factores de protección para los grupos atendidos

Es en ese marco institucional y en plena congruencia con la política del Gobierno Mexicano de atención a la niñez, que se expresa en el Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia (PNAFI) 1995-2000, en donde se inserta este programa del SNDIF. En particular, en su capítulo referido a los menores en circunstancias especialmente

difíciles, en el que se enfatiza la necesidad de sumar esfuerzos, recursos y experiencias para responder con eficacia y oportunidad a las problemáticas diversas y complejas que enfrentan, y en la propia reforma institucional a la que se abocó la Institución, una de cuyas finalidades consistió en abordar de manera integral las problemáticas de la niñez, conforme a sus atribuciones y coordinadamente con otras dependencias y organismos, a la luz de las nuevas realidades

Se buscó con ello por un lado, rescatar el sentido originario de atención a la infancia con el que surgió la institución y, por otro, acompañar e imprimir intencionalidad y sentido único a las acciones que realiza en materia nutricional y alimentaria, con la defensa y protección de sus derechos, y las de asistencia, para prevenir y atender el fenómeno creciente de menores en circunstancias especialmente difíciles, con lo cual se pretende dejar atrás el sesgo de atender solo a los menores institucionalizados y a los “de” y “en” la calle, para brindar mediante un gran esfuerzo de coordinación y concertación, acciones de prevención y atención a otras categorías de menores como: los repatriados, migrantes, trabajadores, jornaleros agrícolas, infractores, víctimas de violencia, discapacitados, repatriados y farmacodependientes, tal y como se menciona en el PNAFI.

Por otro lado, y como soporte de la política del Gobierno Mexicano, en cuanto a la protección a la infancia, se encuentra también la Convención de los Derechos de la Niñez que fue ratificada por nuestro país, desde el 21 de septiembre de 1990 y publicada el 25 de enero de 1991 ya que ésta, conforme al Artículo

133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se convierte en una norma de aplicación directa en toda la República. En ese sentido, con las reformas que se mencionan al Artículo 4º Constitucional y con la aprobación de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, el Estado Mexicano cuenta ya con un marco jurídico totalmente compatible con ese ordenamiento de carácter internacional.

Por lo que toca a los aspectos sociales del trabajo infantil urbano-marginal y, en general, del trabajo que realizan niñas y niños antes de la edad legalmente permitida, sus raíces están asociadas a diversos factores, entre otras, las formas que adoptó el desarrollo caracterizado por desequilibrios regionales: desigual distribución del ingreso, crecimiento urbano explosivo, dispersión y aislamiento de la población rural, a nuevos procesos sociales, como los amplios contingentes migratorios de unas regiones a otras, en los que se incorpora cada vez más, a un creciente número de mujeres y menores; a la desintegración familiar y en el crecimiento de los hogares uniparentales, al cambio de pautas y valores culturales^{*}; y, en general, a la erosión de las formas tradicionales de convivencia comunitaria

Derivado de ello, se llegó a la situación de que, una de cada cinco familias viva en condiciones de extrema pobreza y no obtenga los ingresos suficientes para su subsistencia, y que hasta tres de cada cinco familias del país puedan ser considerados como pobres^{**}.

Aunque no existen estudios integrales estadísticas globales sobre la dimensión de

* Véase Marco Conceptual para la Operación del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia SNDIF 1995

** Véase “La Pobreza en México, Causas y Políticas para Combatirla” Santiago Levy ITAM FCE 1995

trabajo infantil en México, se dispone de elementos que sugieren la existencia de cuatro grandes sectores en los cuales el trabajo infantil tiene una presencia importante en la agricultura; el servicio doméstico; los talleres y las microempresas familiares, y las calles y espacios públicos de las metrópolis, las ciudades grandes y medianas.

Se trata sin duda de un problema creciente, complejo y diverso, que se manifiesta en la incorporación de amplios grupos de menores, pertenecientes a familias que se encuentran en condiciones de aguda pobreza, y que lo hacen, con el resto de la familia, como parte de una estrategia de supervivencia

En su gran mayoría, el trabajo infantil se presenta como un fenómeno oculto o disfrazado, pues se da bajo una relación laboral no reconocida jurídica ni socialmente, ello independientemente de que la incorporación de los menores al trabajo, ocurra en el marco de la economía formal o informal, lo cual ha dificultado su cuantificación apropiada. Sin embargo, de acuerdo con la poca información disponible, se cuenta con que algunos datos, que ilustran su posible dimensión y cuantía:

Una fuente de información que nos aproxima a la magnitud del fenómeno, es la Encuesta Nacional de Empleo*, a partir de la cual se ha estimado la existencia de alrededor de 5 millones de personas laborando, entre los 12 y los 19 años de edad. Conforme a ello, el sector agropecuario y los servicios estarían concentrando a un 64% de la población ocupada entre los 12 y los 17 años, lo cual coincide con la mayor presencia que tienen los menores trabajadores en las áreas menos urbanizadas.

El importante desarrollo agro-industrial que México experimentó en los últimos años, particularmente en los estados del norte, trajo un efecto inmediato en el incremento del empleo agrícola, incluyendo dentro de la demanda creciente de mano de obra, a mujeres y niños que son requeridos en la producción y las actividades que se realizan durante la mayor parte del año. En esas zonas según estimaciones de la Secretaría de Desarrollo Social**, el 28% de la fuerza de trabajo estaría siendo ocupada por menores hijos de jornaleros agrícolas, ascendiendo dicho porcentaje a 900 mil niñas y niños menores a los 18 años y, poco más de la mitad de éstos, -500 mil por abajo de las edades legalmente permitidas para trabajar; es decir, menores de 14 años.

En esas regiones y en otras a lo largo del país, muchos menores son explotados en algunas plantaciones agrícolas y parcelas. Algunos de los peligros asociados con su actividad, incluyen el riesgo a la mutilación, a mordeduras de serpientes y de piquetes de insectos, la exposición a pesticidas y todo tipo de infecciones respiratorias, así como tener que soportar mayores cargas físicas de las que su edad les permite. La jornada diaria de trabajo en el campo es de 9 horas, aunque se puede extender a 12 o 13, si a ellas se suma la cantidad de tiempo requerido para prepararse y para el transporte hacia y desde el lugar de trabajo.

Existen por otro lado, los menores trabajadores que se ubican principalmente en establecimientos pequeños o microempresas familiares, tanto en las ciudades como en el medio rural. Alrededor de la mitad, no reciben remuneración alguna, explicándose esto sobre todo, por la preponderancia del trabajo

* Encuesta Nacional de Empleo 1996 STPS, INEGI

** Véase Programa Nacional de Jornaleros Agrícolas SEDESOL 1997

familiar, en tanto que el 50% restante, logra percibir hasta dos salarios mínimos, sin que ello necesariamente signifique la existencia de una relación formal de trabajo, lo anterior da una idea del peso que ocupa el trabajo infantil en el ingreso familiar.

Asimismo, se encuentra dentro del universo total del trabajo infantil, un sector que se presume puede ser también muy cuantioso: los niños y niñas —principalmente éstas— que se desempeñan en actividades domésticas dentro de su propio núcleo familiar, pero con mucha frecuencia atendiendo necesidades de este tipo en favor de familias con mayores posibilidades económicas, para pagar por ese servicio. Se trata de menores sin relación laboral alguna y sin el mínimo de prestaciones sociales, con reducidas percepciones económicas por abajo del salario mínimo y, en ocasiones, sin acceso a dicho ingreso, porque con frecuencia éste les es entregado a sus padres, y, por supuesto, enfrentados a riesgos no sólo de inaccesibilidad al sistema escolar o a la suspensión de los ciclos educativos o para su salud, sino también con frecuencia, sujetos al

maltrato, la violencia, la discriminación y el abuso sexual.

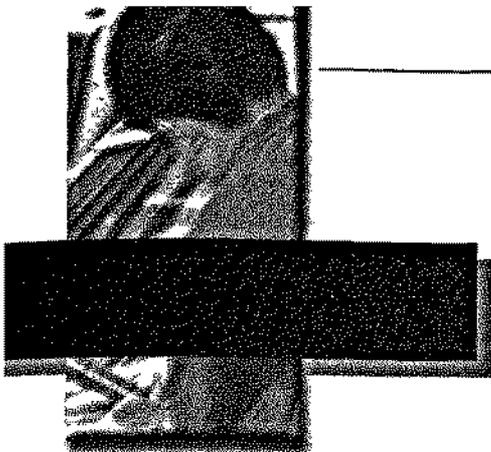
Este sector es por otra parte, del que menos información existe por la dificultad propia para dimensionarlo, pues es sin duda el trabajo infantil más oculto, el cual afecta sobre todo a niñas y niños hijos de campesinos e indígenas que emigran a las ciudades para realizar este tipo de actividades domésticas, pero también con frecuencia, a menores pertenecientes a las familias pobres de las ciudades.

Y existe por último, uno de los sectores de trabajo infantil —seguramente el más visible aunque no necesariamente el más grave y cuantioso—, el de las niñas, niños y adolescentes trabajadores en las calles, cruceros y espacios públicos de las ciudades, que constituyen precisamente el universo de atención del presente Programa para la Prevención, Atención, Desaliento y Erradicación del Trabajo Infantil Urbano-Marginales (PROPADETIUM) —seguramente el segmento de trabajo infantil más estudiado— cuyo perfil y diagnóstico general, se presentan en el siguiente capítulo



IV. Diagnóstico

IV



Los menores trabajadores urbano-marginales son parte de un fenómeno social creciente y complejo, que ante la adversidad económica obliga a las familias en condiciones de pobreza a incorporar al trabajo cada vez a un mayor número de sus miembros, los niños y las mujeres entre ellos

La insuficiencia de información estadística y, en buena medida, el voluntarismo con el que se venía trabajando, hizo que proliferarán mitos y preconcepciones basados en un conocimiento parcial del fenómeno, que buscaron explicarlo caracterizando y clasificando a los menores de acuerdo a sus rasgos de conducta y de comportamiento asociados a la personalidad, la presencia o no de la familia, su dinámica interna, y a su estancia en la calle. En particular, la gran visibilidad de “las niñas y niños en y de la calle”, dieron pie, no sólo a sobredimensionar la problemática, sino también a generalizar a todo el grupo de menores que trabaja en la calle y en otros espacios públicos, las características específicas que definen al “menor de la calle”.

Para superar esa laguna informativa el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia con el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia realizaron en los últimos meses de 1997 una investigación* cuyos propósitos fueron conocer la magnitud y distribución geográfica del fenómeno, así como las variables sociales, económicas y demográficas relacionadas con él. Este diagnóstico es una síntesis de dicho documento.

En primer término cabe destacar que los menores que desarrollan actividades en las calles, cruceros y espacios públicos y quienes

* Para mayor detalle vease el Informe Ejecutivo del Estudio de Niñas, Niños y Adolescentes Trabajadores en 100 Ciudades DIF-UNICEF abril de 1999

se desempeñan como “cerillitos” o empacadores en almacenes y tiendas de autoservicio, lo hacen por necesidades económicas. En efecto, más del 90% de ellos suman su fuerza de trabajo a la del resto de los integrantes de la familia, manteniendo vínculos con este núcleo de pertenencia.

Hoy se sabe que la dimensión del fenómeno en las 100 principales ciudades del país^{*} se ubica en la existencia de 114 mil 497 menores (de 0 a 17 años de edad) que usan las calles y espacios públicos como lugares de trabajo y en un mínimo porcentaje como vivienda; cifra significativa, que resulta, sin embargo, muy por debajo de las expectativas sociales más difundidas.

De este universo, 100 mil 565 son menores en edad escolar y adolescentes cuyas edades fluctúan entre los 6 y los 17 años. Representa el grupo más numeroso y es por su edad —descontando el porcentaje mínimo de “menores de la calle”— el que puede considerarse de menores trabajadores, ya que los restantes 13 mil 932 son niñas y niños en edad temprana, entre 0 y 5 años de edad, que acompañan a adultos o familiares mayores en el desempeño de diversas actividades económicas. Dentro del universo total, las niñas representan el 30%

La distribución regional de los menores trabajadores no se presenta de manera uniforme ya que tan sólo en 14 ciudades se concentra el 45 %. Se trata de las grandes metrópolis, los centros turísticos y fronterizos y las principales ciudades industriales y comerciales; en todas éstas su número rebasa la cifra de 2 mil menores. Por el contrario, por debajo de esta

cifra, están las restantes ciudades en las que existen en promedio alrededor de 750 niñas y niños trabajando en cada una de ellas.

A pesar de la creencia arraigada de que la migración estaría siendo definitiva para el repunte de los menores trabajadores, los datos indican que, en promedio, el 80% de los menores de 6 a 17 años es originario de la misma entidad donde trabaja. En ese sentido las cifras indican que los flujos de menores de una entidad a otra tienden a presentar el mismo patrón que el de la migración general. Claramente aquellos estados o ciudades identificados como de mayor expulsión y receptoras de menores trabajadores, coinciden con las tendencias de la migración nacional.

Se tiene así que Baja California, Estado de México, Tamaulipas, Jalisco, Nuevo León, Quintana Roo, Coahuila, Chihuahua y Morelos, reciben al 65% de los menores trabajadores migrantes, aunque en dos de estos estados, la proporción de menores trabajadores originarios de otras entidades llega a ser mayor a la de los originarios de la propia entidad, como es el caso de Baja California y Quintana Roo, con el 58 y 57% de niños migrantes respectivamente.

En la mayoría de las entidades el fenómeno comprende por un lado a niñas y niños pertenecientes a familias originarias de sus principales ciudades, enfrentadas a una nueva pobreza que crece al cobijo de la informalidad económica, por otro también a aquellos menores que provienen de migraciones (intermunicipales), tanto del sector rural como de pequeños centros de población, que son determinantes para que el fenómeno tienda a agudizarse en los medianos y grandes

* Originalmente no se contempló dentro de las 100 ciudades al Distrito Federal, en virtud de que previamente ya se habían realizado algunos estudios al respecto. Incluso de manera más reciente el gobierno del DF realizó una nueva investigación sobre el fenómeno, gracias al cual se detectó 14 mil 300 menores trabajadores los que, sumados a los 114 mil 497 darían un resultado total, con la inclusión del DF, de 128 mil 797.

centros urbanos de cada entidad; en ese sentido la migración intraestatal es la que más influye para que el fenómeno se presente.

Por su parte, entidades tradicionalmente expulsoras de población como Veracruz, México, Oaxaca, Jalisco, Guerrero, Puebla, Michoacán, Sinaloa, Querétaro, Chiapas y Guanajuato, por su mayor flujo de menores a otros estados y ciudades, principalmente de la frontera norte, contribuyen con el 57% de los menores migrantes, cifra aparentemente alta, que sin embargo no representa más del 11% de la población total de 6 a 17 años contabilizada en el estudio.

Haciendo el balance de los niños que expulsan y que absorben, las entidades que pueden considerarse como de atracción neta son Baja California, México, Tamaulipas, Quintana Roo, Nuevo León y Chihuahua, que absorben el 38% del total de migrantes; en tanto que las entidades expulsoras netas son Oaxaca, Veracruz, Guerrero, Michoacán, Durango, Sinaloa y Puebla de las que salen el 25% de los migrantes

Por lo que toca al componente étnico se encontró que la población indígena representa el 8% del grupo de 6 a 17 años de edad. Por la lengua que hablan se trata de acuerdo con el estudio, principalmente niñas y niños de origen náhuatl, maya, mixteco, otomí, zapoteco, tzotzil, mazahua y tarahumara. La mayoría permanece en su entidad, tendiendo a migrar a otras regiones sólo uno de cada tres. Sus niveles de escolaridad son más bajos que del promedio total (el 19% de los indígenas son analfabetas, contra el 7% del total) y presentan los índices más altos de marginación, sólo superados por los niños que viven en la calle.

En cuanto a su situación familiar, los menores trabajadores en su gran mayoría, viven

en familia y mantienen vínculos afectivos con ambos padres o alguno de ellos (92%) Sin embargo, aún cuando la mayoría convive con sus dos padres (71%), no deja de ser significativo el hecho de que en el 21% de los casos, los menores reportaron vivir en hogares que cuentan con la presencia de sólo uno de ellos, generalmente la madre (18%), porcentaje que supera el promedio nacional y que da cuenta de las tensiones y dificultades que por diversas causas están enfrentando las familias (violencia intrafamiliar, migración y pobreza), las que se agudizan en este sector de la población cuyos recursos económicos y culturales son insuficientes para hacer frente a su situación, llevándolas a buscar diversos arreglos familiares que les permitan aminorar los impactos negativos de la pobreza y en el mejor de los casos, superarlos.

Una prueba de la relación que los niños, niñas y adolescentes trabajadores mantienen con sus familias y del papel que juegan los recursos que aportan para su supervivencia, es que dos terceras partes de los que trabajan, lo hacen para ayudar a la familia o para sostener sus estudios. El 86% de los niños y jóvenes aporta ingresos para el sostenimiento de la familia: de ellos, el 27% entrega la totalidad de lo que gana y el 59% restante lo hace en una parte.

Así, el ingreso que obtienen estos menores se destina a cubrir necesidades básicas del núcleo familiar (comida y ropa) y a la compra de útiles escolares; otras necesidades como el pago de renta tienen un peso poco significativo en la distribución de su ingreso.

Aunque el 92% de la niñas, niños y adolescentes trabajadores reciben buen trato en el interior de su familia, es conveniente señalar que en aquellos casos de maltrato, éste constituye un factor predisponente en la ruptura

de los menores con ese núcleo. En este sentido, los niños de la calle, los que pertenecen a hogares compuestos, los que viven con familias numerosas, son los que han padecido o que presentan mayores índices de violencia doméstica, traduciéndose éstas en el desarrollo de conductas de alto riesgo y en la estancia de un mayor número de horas en la calle, lo cual tiende a desvanecer poco a poco el vínculo familiar, propiciando la deserción escolar y una propensión al consumo de drogas.

Los menores trabajadores pertenecen en su mayoría a familias integradas por 5 o más personas, y de su condición de pobreza, da cuenta el número de miembros incorporados al trabajo: el promedio es de 3.4 por núcleo familiar, el doble más que la media nacional, que de 1990 a 1996 pasó de 1.5 a 1.8 personas por familia.

Los niños y niñas de la calle, es decir, aquellos que hacen de la vía pública, de los baldíos, los inmuebles abandonados, los parques y las coladeras, su espacio de vida, representan una proporción pequeña (menos del 8%) con relación al universo total de menores que se observan ocupando las calles y otros espacios públicos. Se trata de menores que por diversas causas, tales como violencia, desintegración, indiferencia y falta de afecto familiar, abandono u orfandad, han roto con su núcleo básico de pertenencia.

Por su condición de desprotección y desamparo, son los que en general han desertado o nunca han asistido a la escuela, los que presentan altos niveles de adicción, los que viven en condiciones de promiscuidad y sufren un proceso progresivo de degradación personal, pérdida de su dignidad y autoestima. A diferencia de las niñas, niños y adolescentes trabajadores, "los de la calle", no cuentan con disciplina y constancia en el trabajo, en tanto

que la búsqueda de ingresos es circunstancial, ya que responde primordialmente a la necesidad de alimentarse y de consumir drogas. En muchos de los casos, los obtienen a través de actividades ilícitas, en ocasiones del robo y la prostitución.

Una de las generalizaciones más comunes ha sido el pensar que por estar trabajando en las calles u otros espacios públicos, los menores no asisten a la escuela. Sin embargo hoy existen evidencias en sentido contrario ya que dos de cada tres de las niñas y niños estudia, la gran mayoría de ellos, cursando algún grado de primaria o secundaria.

Del esfuerzo que realizan los menores que combinan estudio con trabajo, da cuenta su jornada diaria de alrededor de 12 horas, pues a las que tienen que asistir a la escuela, se suman las que dedican a conseguir un ingreso. El desgaste que ello implica, incide en su menor desempeño escolar; baste señalar que sólo la mitad de los menores que se encuentran estudiando son alumnos regulares, es decir, su edad biológica corresponde con el grado escolar que cursan; y, que la mayoría de éstos son menores empacadores o "cerillos", a quienes se impone como requisito para trabajar en las tiendas de autoservicio, la de permanencia en la escuela y la obtención de notas satisfactorias.

Existe también una alta proporción de los que ya no van a la escuela, pero que realizaron estudios de algún tipo, aunque el 62% de ellos no logró terminar su educación primaria. En orden de importancia, son cuatro las principales causas de la deserción escolar: la pobreza (necesidad económica y de trabajo) en el 50% de los casos, factores asociados al proceso educativo -no les gusta la escuela, expulsión y reprobación- en un 33%; problemas familiares, en un 7%; y falta de

documentos (actas de nacimiento, comprobantes de estudios, etc.) en un 3% de los casos; en estos últimos, muy posiblemente se trate de población infantil indígena o rural migrante.

A pesar de la diversidad de actividades que desempeñan, es posible agrupar a los menores (de 0-17 años) en cinco grandes categorías: la prestación de servicios personales y mendicidad, grupo que concentra al 20% del universo total; la producción y venta de artículos menores, con el 24%, actividades vinculadas a sectores tradicionales con un 18%; subcontratación en el sector formal (los cerillitos) con el 24% de las niñas y los niños, y los acompañantes de adultos de cero a 5 años, en cualquiera de las actividades que se mencionan, con el 14%.

Casi una cuarta parte de los menores identificados trabaja en calles y avenidas, otra proporción similar se desempeña como "cerillo" en tiendas de autoservicio, en tanto que la mitad restante realiza sus actividades en parques y jardines, plazas y monumentos, mercados y centrales de abasto, panteones y basureros, así como en terminales y centrales de transporte, entre los más importantes espacios públicos.

En lo que se refiere a las condiciones en que realizan sus actividades, se tiene que ocho de cada diez niños y niñas se incorporaron al trabajo antes de cumplir la edad legal permitida para ello (14 años); que en promedio laboran 6.31 horas diarias, y que en su mayoría lo hacen cinco o más días de la semana; aunque también se sabe que casi la mitad se emplea temporalmente. Asimismo, que su ingreso promedio equivale a 1.6 salarios mínimos, aunque cuatro de cada diez menores obtienen ingresos inferiores a un salario mínimo.

Estos promedios ocultan sin embargo una inequidad que se manifiesta en el hecho de que aún dentro de la pobreza y la informalidad, existen estratos que expresan diferencias significativas en la percepción de los ingresos que obtienen los menores trabajadores, de acuerdo con el tipo y condiciones de la actividad en que se ubiquen, correspondiendo a los más marginados, los peor remunerados y los de menor reconocimiento social; aún así es de destacarse algo que resulta paradójico: aún quienes se ubican en las actividades menos valoradas socialmente, en este caso la mendicidad y la pepena, obtienen ingresos superiores al de un obrero con salario mínimo. Y eso sin que tengan que responder a las exigencias que impone a éste el mercado laboral formal: una jornada de trabajo, un horario de entrada, una disciplina laboral, así como una experiencia y calificación mínimas.

Por otro lado se detectó que existen algunas redes, que aprovechando las precarias condiciones de los menores, los inducen a aceptar mercancías a consignación, o les cobran una cuota a cambio de permitirles el desarrollo de su actividad en un espacio urbano que, aunque de carácter público, es controlado y es usufructuado en forma privada.

Adicionalmente a ello, los menores trabajadores enfrentan diversos riesgos, en primer lugar, accidentes de trabajo; otros vinculados a una actitud social de discriminación y rechazo, que se expresa al impedirles realizar su actividad o bien, cuando se les agrede, maltrata o abusa; y en tercer lugar, riesgos asociados a la inseguridad pública y la violencia que hoy prevalece en muchas de las ciudades. Aunado a ello, enfrentan otros riesgos sociales, principalmente el de las adicciones y las enfermedades sexualmente transmisibles.

Riesgos en fin, asociados a los ambientes en que realizan sus actividades, altamente propicios por ejemplo para el consumo de sustancias, ya que el 28% de los varones y el 22% de las mujeres aseguraron que en sus lugares de trabajo circulan y se ofrecen drogas. La exposición a las adicciones también está relacionada con el lugar donde viven los menores y a la calidad de sus vínculos familiares. De ello da cuenta el hecho de que el 55% de los menores que viven en la calle han usado drogas, frente a sólo un 5% de aquellos que viven con sus familias.

Las drogas más frecuentemente consumidas son los inhalables y la marihuana y en menor proporción la cocaína y las pastillas psicotrópicas. El consumo de nuevas sustancias como las meta anfetaminas (éxtasis) y de nuevas presentaciones de drogas ya conocidas como el "crack" se manifiesta como problema aislado, con poca representación en este grupo de población, sin embargo, ya se encuentran presentes.

Por lo que toca al subgrupo de menores de cero a cinco años, la obtención de más ingreso no parece ser la causa principal por la cual los adultos se hacen acompañar de ellos, en un 70% de los casos, este hecho obedece a la carencia de opciones para el cuidado de sus hijos

mientras los padres salen a trabajar. A nivel familiar se adolece de esos espacios de protección, ya sea porque la totalidad o la mayoría de los miembros de la familia trabaja, porque no existe en sus colonias cobertura suficiente de servicios de guardería o estancias infantiles, porque no ha logrado arraigar en ellos una cultura de cuidados institucionales, o bien, porque como sucede en el caso de los indígenas, la permanencia de los hijos con sus madres, es parte de su cultura.

El hecho de que siete de cada diez de estas niñas y niños estén acompañando a su madre reafirma que la razón principal radica en la creencia arraigada de que al estar cerca de ella, ésta puede brindarles mejores cuidados y atención, en todo caso la alternativa para las madres de estos pequeños sería dejarlos en sus casas, en condiciones de abandono temporal, con los riesgos de accidentes, maltrato y abuso que ello conlleva. El hecho de que no cuenten con un espacio seguro dónde dejar a sus hijos, hace que en el 63% de los menores entre este rango de edades que tengan que ir a la escuela, éstos acompañen a sus madres más de cinco días a la semana, con los riesgos inherentes que representan los espacios urbanos, aún más graves que para las niñas y niños trabajadores de mayor edad que se desplazan por su cuenta.



V. Pronóstico

V



Conforme al panorama del trabajo infantil urbano-marginal que se presenta en el punto anterior, y dado que esas actividades se encuentran asociadas lo mismo a causas estructurales que a diversos fenómenos emergentes, resulta evidente que de no adoptarse las medidas para la reversión gradual del fenómeno, éste seguirá creciendo y complejizándose cada vez más

Las diferentes implicaciones y la magnitud alcanzada por el problema, dificultan en la práctica la construcción de las respuestas integrales y complementarias, que se requieren, rebasando con mucho lo que una Institución pudiera hacer por sí sola. Aquéllas tendrán que ser continuas, sistemáticas y necesariamente contempladas en escenarios de corto, mediano y largo plazos, lo mismo medidas de atención para modificar gradualmente las condiciones y los riesgos en que actualmente desarrollan los menores sus actividades, para su eventual reinserción y/o permanencia en la escuela y en la familia, pero también claras acciones preventivas, en estrecho contacto con la comunidad y las familias, para evitar en lo posible que el problema se siga acrecentando

De ahí que vaya a resultar imperativo en el nivel local, poner el énfasis a través de los Sistemas DIF y de la figura del Promotor Infantil Comunitario (PIC), en la necesidad de una creciente articulación de los esfuerzos gubernamentales y privados, que ayuden a revertir la tendencia que ahora es posible apreciar hacia un deterioro en la calidad de vida, en el grupo de menores trabajadores (entre 6 y 17 años)

Pero sobre todo en aquellos otros de 0 a 5 años que, sin ser propiamente trabajadores, acompañan a sus padres o a algún adulto en las calles y espacios públicos de las principales ciudades, esos

menores que pronto se desprenderán de ellos para sustituir a la generación actual de los menores trabajadores, que se encuentran incluso en condiciones mucho más adversas que éstos

Esa tendencia puede apreciarse en múltiples facetas de la vida de esas niñas y niños, con énfasis en las que más pueden marcarlos hacia futuro como la educativa. Tomando como base sólo lo que tiene que ver con la educación y como referente al grupo piloto que actualmente tiene entre 6 y 17 años de edad, que se caracteriza en su gran mayoría por contar con algún grado de escolaridad o por encontrarse actualmente estudiando, se tiene que a diferencia de ellos, los menores entre los 0 y los 5 años seguramente no van a contar con las condiciones más apropiadas para el estudio, pues está en su contra el hecho de que los propios adultos a quienes acompañan, presentan grados de escolaridad muy bajos -35% son analfabetas y otro 25% no rebasó el sexto grado de primaria-.

Ello significa que cuando este segmento poblacional vaya alcanzando la edad escolar, difícilmente va a incorporarse con éxito a la primaria; que va a carecer de la estimulación temprana necesaria, de los conocimientos y la disciplina básica para ello; se trata de niños que, por estar formados permanentemente en la calle y en otros espacios públicos, habrán de tener a éstos como sus espacios naturales de desarrollo, ya sea porque los expulsen rápidamente de la escuela, porque no tengan las condiciones para insertarse exitosamente en ella, porque carezcan de documentos que comprueben su identidad o porque a sus padres simplemente ya no les interese que estudien.

Lo más previsible es que comience a operarse una sustitución, es decir el recambio de

una generación de menores trabajadores que tiene un cierto nivel de escolaridad, por otra que no va a contar con él y, que además, vaya a presentarse una situación de mayor deterioro personal, de rezago; una generación a futuro con menos recursos y capacidades para valerse por sí misma y para enfrentar los riesgos que están asociados a su permanencia en la calle.

Eso es lo que en el corto plazo, en dos o tres años va a empezar a notarse con mayor claridad, de no adoptarse las medidas pertinentes. De hecho ese recambio ya se está llevando a cabo, como se puede demostrar en los niños que ahora se encuentran entre los 6 y los 11 años y, del total de ellos, el porcentaje de los que están inscritos en la escuela, sin importar si se encuentran en el año escolar que les corresponde de acuerdo con su edad, pues se tiene que la población de 11 años se encuentra estudiando hasta en un 82%, en tanto que los que tienen 10, 9, 8, 7 y 6 años, sólo lo hacen en 77, 78, 72, 66 y 66% respectivamente, en una tendencia claramente decreciente

En ese sentido, y de no adoptarse políticas para revertir las condiciones de marginalidad de dichos menores, es previsible que su horizonte de vida se encuentre hacia adelante, marcado por su transcurrir futuro en las calles, tal y como se han iniciado a la vida; y sin el mínimo de capacidades educativas y familiares para hacerle frente

Por eso la situación más adversa que enfrenta el grupo de pequeños entre los cero y los 5 años, los pone ante un futuro de mayores dificultades, dentro del cual seguramente pudieran causar más estragos que entre la generación actual de menores trabajadores, riesgos como las adicciones, el abuso sexual, la prostitución infantil, las enfermedades sexualmente transmisibles y, en general,

aquellas otras condiciones de violencia social y urbana que podrían arrastrarlos a desarrollar y multiplicar conductas ilícitas, ello con la consecuente situación de mayor frecuencia de conflictos con la ley y las instituciones.

De lo anterior se desprende que, lo que hoy se haga por ellos para prevenir el crecimiento del fenómeno, pero también en favor del segmento entre los 6 y los 17 años para incidir en el mejoramiento de las condiciones que actualmente enfrenta, tendrá que girar necesariamente alrededor del binomio educación-familia, pues está plenamente demostrado* el valor que sigue representando esta combinación de factores para disminuir muchos de los riesgos a los que están expuestos los menores trabajadores. Se trata todavía de un papel preponderante los que juegan la familia y la escuela para disminuir de la propensión a caer en los riesgos presentes en el entorno en que trabajan los menores.

La circunstancia de que muchos menores trabajadores se encuentran estudiando y que no presenten algún déficit educativo está fuertemente relacionada con el hecho de que dichos menores vivan con sus padres y/o en su casa. Ello significa que, aún dentro de las familias de los menores trabajadores, existe una valoración positiva de la educación, como generadora de capacidades y factor de movilidad social.

De ambos elementos se deriva el que contando con ellos, se encuentren expuestos a menos riesgos dentro del entorno en el que se desenvuelven. De manera especial, es posible esperar que en esos lugares no se presente el consumo de sustancias, que no se les hayan ofrecido y que no las consuman (como sería el caso entre otros, de los menores que

trabajan en ambientes más protegidos, como los "cerillos"), o bien que logren desarrollar habilidades para rechazarlas. Adicionalmente ambas variables guardan también una relación positiva para que los menores trabajadores tengan una alimentación más adecuada, que sean atendidos por un médico cuando se enferman, y que posterguen el inicio de sus relaciones sexuales.

Asimismo, es de destacarse con los menores que asisten a la escuela o que no tienen déficit educativo, la fuerte relación que ello tiene con el hecho de que no hayan sido detenidos por la policía; al contrario de lo que sucede con quienes no lo hacen o que presentan un mayor desfase educativo, mucho más propensos a enfrentar conflictos con la Ley

Como corolario general de lo anterior, puede inferirse que el entorno familiar influye significativamente sobre los efectos en el menor, del ambiente en donde trabaja, lo mismo sobre su salud, que en el grado de propensión al consumo de drogas o a las relaciones sexuales tempranas. En todo caso, lo realmente importante es el papel que aquí juega la familia, el cual puede ser determinante para mantener al menor matriculado en la escuela y alentarle para estar al corriente en sus estudios, proporcionándole los medios para su superación de acuerdo con su edad

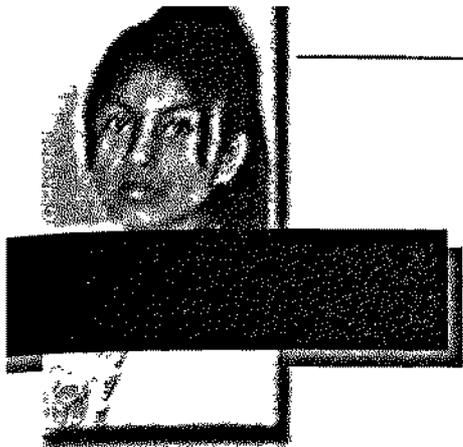
Y es en ese sentido —el reforzamiento de la educación y de los vínculos familiares— en el que se orienta preponderantemente el presente PROPADETIUM haciendo recaer, en torno a esos dos ejes, las restantes acciones preventivas, compensatorias y de atención, tanto del Sistema DIF en su conjunto, como de otras instituciones públicas y privadas.

* Véase el Modelo expresamente desarrollado sobre esta correlación en el Estudio de Niñas, Niños y Adolescentes Trabajadores en 100 Ciudades op cit



VI. Alcance, propósito y objetivos

VI



VI.1. ALCANCE

Conforme al diagnóstico y pronóstico presentados anteriormente, en los que resaltan los factores estructurales y de pobreza asociados al trabajo infantil urbano-marginal, es evidente que su solución integral tiene que ser necesariamente contemplada en un escenario de largo aliento, con claros objetivos y estrategias en los plazos corto y mediano, que permitan ir avanzando en la dirección deseada. Particularmente en los dos últimos capítulos, se prefiguran el universo y la población objetivo de este programa en las vertientes de prevención y atención del problema.

Dentro de la vertiente de la atención se encuentran por un lado, alrededor del 88% de niñas y niños que propiamente pudieran considerarse como menores trabajadores, es decir, aquellos que ya se encuentran laborando, que mantienen vínculos con algún tipo de familia y que, de acuerdo con el diagnóstico, se encuentran en edades que van de los 6 años a los 17 años 11 meses.

También en la vertiente de atención, aunque esto tendrá que hacerse con políticas diferenciadas, se encuentra el 8% de “los niños y niñas de la calle” comprendidos en igual rango de edades los que, si bien no cumplen por sus características, con la modalidad de ser menores trabajadores, enfrentan situaciones aún más graves y riesgos mayores, al carecer de los elementos básicos de contención, que estarían representados por la familia y la escuela, espacios que han abandonado por diferentes razones.

Tan sólo en lo que toca al 88% del universo total, es decir, el segmento de los menores trabajadores, se estaría hablando de 100 mil 565 niñas y niños para las 100 principales ciudades del país, los

cuales desarrollan una gama muy variada de actividades, lo mismo en el sector formal (los cerillos), pero sobre todo dentro del informal de la economía, caracterizados ambos grupos por no tener ninguna relación jurídico laboral, económica o socialmente reconocida, ni prestación social alguna, desde los menores empacadores que se señalan, que sería el subgrupo más numeroso, hasta aquellas niñas y niños que se desenvuelven como vendedores de diversos artículos, como payasitos, músicos, limpiaparabrisas, cargadores, diablos, lavacoches, aseadores de calzado y voceadores, entre otras subclasificaciones

Por lo que toca a la vertiente preventiva se contemplan por un lado, las niñas y niños entre los cero y los cinco años 11 meses, acompañantes generalmente de sus padres o de algún adulto en las actividades que éstos realizan en las calles y espacios públicos de las principales ciudades, se trata de un 13% del universo total, subgrupo ante el que resulta imperativo el establecimiento de medidas preventivas que fortalezcan y apoyen a las familias y para la revaloración de la escuela, que disminuyan la posibilidad de que esos pequeños continúen en las calles una vez que, por edad, pudieran desprenderse de los adultos para la realización de actividades urbano-marginales por cuenta propia.

Por otro lado, también dentro de esta vertiente preventiva y, formando parte de este programa, está un grupo de menores entre los 17 años 11 meses no determinado todavía estadísticamente que, por situaciones de pobreza familiar, desempleo o subempleo de sus padres, estarían ante el riesgo potencial de acceder a las calles y espacios públicos para complementar el ingreso de la familia, con los riesgos inherentes a ello y que ya han quedado ampliamente documentados en capítulos anteriores, y ante este grupo en riesgo de

callejerización, igualmente se requiere del despliegue de un sinnúmero de medidas interinstitucionales para evitarlo.

Sin formar parte del presente programa, existe otro grupo de indudable prioridad también para el DIF Nacional y para otras instituciones, el que aquí sólo se menciona dada la urgencia real de dimensionar su problemática atender y prevenir su crecimiento y los graves riesgos que padece

Se trata del grupo de niñas y niños inmersos en redes de pornografía infantil o en actividades de explotación sexual comercial que no se incluyen aquí porque, más que menores trabajadores, resultan en todo caso, víctimas de diversos abusos derivados de actividades ilícitas penalizadas, que deben ser atendidos a través de un programa creado ex-profeso para ellos, una vez que la comisión interinstitucional respectiva, en la que participa el DIF, cuente con una cuantificación y caracterización del fenómeno a partir de los diagnósticos que ya se han iniciado al respecto.

Aquí sólo se señala esa situación de indispensable atención urgente, con la finalidad básica de delimitar el universo propio de este Programa para la Prevención, Atención, Combate y Erradicación del Trabajo Infantil Urbano-Marginal, con la seguridad de que, muchas de las medidas y políticas que se instrumenten en este marco, pudieran apoyar indirectamente y de manera positiva, en el desaliento a la inserción de esos menores, dentro de los ilícitos que se señalan y que, en buena medida, igualmente se encuentran asociados a la situación de pobreza que afecta a parte importante de las familias mexicanas.

Es de señalarse por último, que el presente PROPADETIUM es de tipo normativo, como corresponde a la Institución que la encajeza,

el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia para cumplir, conjuntamente con otros programas que lleva a cabo, la función rectora de asistencia social que le confiere la Ley en la materia

De acuerdo con lo anterior, habrá de corresponder a los DIF estatales y municipales respectivos, llevar a cabo la instrumentación operativa de este programa, adoptando y adaptando a sus necesidades, lo que de manera general aquí se señala y complementándolo con las respuestas en marcha que ya se realizan a nivel local.

Pero sobre todo, poniendo a trabajar alrededor del programa, las áreas administrativas y el recurso humano de que disponen, (aquellas que actualmente llevan en el nivel local el Programa de Atención a Menores y Adolescentes en Riesgo o sus equivalentes, los responsables de su aplicación y los propios promotores infantiles comunitarios con que cuentan), sus saberes, experiencias e infraestructuras y, particularmente, esa capacidad de convocatoria que distingue a los Sistemas DIF, para sumar y dirigir en un sólo sentido, las iniciativas públicas y privadas que, de manera directa o indirecta, se encaminan a prevenir, atender y combatir las problemáticas del trabajo infantil urbano-marginal.

VI.2. PROPÓSITO.

- Generar, con el concurso de otras dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno y con la participación de la sociedad civil, las condiciones para contribuir a erradicar en el largo plazo, el fenómeno del trabajo infantil urbano-marginal; y, en lo mediano e inmediato, aquellas otras para prevenirlo, atenderlo y combatirlo, mediante la promoción de redes comunitarias, el

fortalecimiento de las capacidades familiares e individuales y la revaloración del papel de la escuela, como generadora de capacidades y factor de movilidad social, que permitan desalentar la incorporación de niñas y niños en esas actividades, retener a los menores en esos espacios como los ámbitos idóneos para su desarrollo integral, y luchar contra las formas más extremas y peligrosas, buscando en todo momento, dar cumplimiento a la defensa y protección de los derechos que la Constitución, las leyes mexicanas y la Convención de los Derechos de la Niñez, garantizan para la infancia, y en particular, para la más vulnerable

VI.3. OBJETIVOS.

- Impulsar la realización y/o actualización quinquenal de estudios y diagnósticos sobre las condiciones en que se realiza el trabajo infantil urbano-marginal y sobre los riesgos a él asociados, tanto investigaciones de carácter nacional, como de alcance estatal o local; así como respecto a cada uno de los grupos y subgrupos que integran el universo total de las niñas, niños y adolescentes trabajadores en las calles, cruces y espacios públicos urbanos.
- Impulsar gradualmente en las 100 principales ciudades del país, la instrumentación del Modelo de Educación no Formal para Menores Trabajadores Urbano-Marginales, buscando su constante actualización, mejora y adaptación a las cambiantes condiciones en que se desempeñan esas niñas y niños, así como a las peculiaridades locales y regionales, mediante la promoción y preservación de la escuela y la familia, como los ejes básicos para propiciar la integración social y comunitaria del menor y la revaloración de la comunidad, como

corresponsable de su situación presente y futura.

- Impulsar el diseño e instrumentación de modelos y políticas locales de prevención y atención del fenómeno infantil urbano-marginal diferenciadas para los menores trabajadores y las “niñas y niños de la calle”, por dimensión y características de las ciudades y en relación con los diferentes tipos de riesgo que enfrentan unos y otros.
- Reforzar las iniciativas para sumar infraestructuras, capacidades, experiencias y programas de origen público y privado, que permitan ampliar la oferta de servicios para este sector vulnerable de la población infantil en las materias de salud, educación, combate a la pobreza, prevención de adicciones y de otros riesgos sociales, así como en lo que respecta a integración familiar, defensa de derechos y procuración de justicia.
- Sensibilizar a los menores, a las familias y a la comunidad, sobre los diversos riesgos vinculados al trabajo infantil urbano-marginal, así como del costo social futuro que ello implica en la formación de capital humano y en los niveles esperados, sobre ingreso individual y familiar.
- Reforzar la política de estímulos y apoyos compensatorios, tales como las actividades de capacitación, las becas académicas, de adiestramiento y alimentarias, que permitan acrecentar las aptitudes de los menores para la mejor incorporación, y conforme a lo previsto por la Ley, al mercado laboral y para su integración social y familiar.
- Coadyuvar a la generación de condiciones que desalienten la incorporación de niñas y niños en la realización de actividades peligrosas de trabajo infantil.
- Promover la suscripción de acuerdos y convenios entre las autoridades laborales, asistenciales y los directivos nacionales y locales de tiendas departamentales y de autoservicio, para dignificar la actividad realizada por la niñas y niños “cerillos” o empacadores, que reafirme su vínculo familiar y les permita su permanencia y aprovechamiento en el sistema educativo
- Impulsar y generar espacios para la protección y formación preescolar de niñas y niños entre los cero años y los cinco años 11 meses que al tiempo que, reduzcan los riesgos de accidente o abuso derivados de su abandono temporal, les dote de las capacidades necesarias para su incorporación a la primaria y que permitan a sus padres, desarrollar con seguridades, la actividad que les demanda su situación económica, el mercado laboral y la vida social.



VII

VII. Políticas



En congruencia con el replanteamiento de la política de asistencia social que busca poner un énfasis especial en la **prevención de riesgos**, en el **reconocimiento de los grupos vulnerables** y en particular de **los menores como sujetos de derechos**, en el apuntalamiento del **fortalecimiento familiar** y en la generación de condiciones para un mayor **acceso al bienestar**, también en concordancia con la reforma institucional que emprendió el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia desde 1997, para delimitar su quehacer en el ámbito federal, a los aspectos de **normatividad, promoción, capacitación y asistencia técnica** a los DIF estatales y municipales; y sobre todo, **a la luz de los hallazgos derivados del Estudio de Niñas, Niños y Adolescentes Trabajadores en 100 Ciudades**, resulta indispensable una reorientación de las políticas y acciones en curso, mediante las que se viene abordando el problema del trabajo infantil urbano-marginal, así como de los diversos riesgos a él asociados

Ello implica en principio, **superar los conceptos de menores “en situación de calle” o menores “en” y “de la calle”**, muy arraigados todavía entre algunos agentes públicos y privados, para **sustituirlo por el de menores trabajadores urbano-marginales** que crecientemente ha venido siendo adoptado y que, por sí mismo, da cuenta más cabal de la naturaleza del fenómeno y no sólo de la apariencia con la que se presenta

Otro tanto sucede con la necesidad que se tiene de dejar atrás la creencia, en buena parte derivada de los conceptos anteriores que se busca superar, de que dichos menores estarían en los cruceros y espacios públicos, debido a disfuncionalidades familiares, a maltrato o expulsión de ese núcleo, a un gusto intrínseco por la calle o por un

tácito rechazo a la escuela y aceptar, que su estancia callejera, responde a problemas asociados con la pobreza, la desigualdad social y, en general, con problemas estructurales que llevan a muchas familias a adoptar esta estrategia de supervivencia, dentro de la que muchos menores desempeñan un papel cada vez más activo

Aceptar en fin que, más allá de las prohibiciones o regulaciones que se establecen en la Ley, respecto a trabajo infantil, se trata en este caso de un fenómeno profundo y complejo, propiciado por factores multicausales y que, por lo tanto requiere de la articulación de esfuerzos interinstitucionales y, de manera muy importante, de la participación activa de la sociedad, dentro de las múltiples iniciativas que igualmente despliega con el propósito de incidir en la solución de los desequilibrios y las causas sociales que originan el fenómeno

Este cambio de paradigma tendrá que llevar necesariamente, a una mayor sensibilización pública y privada sobre el imperativo que hoy se tiene de privilegiar el respaldo a las familias y a las comunidades para que asuman con responsabilidad, la situación y el futuro de esas niñas y niños trabajadores, buscando no afectar en lo inmediato, las estrategias de supervivencia, y a entender que las acciones de institucionalización, que en el pasado fueron promovidas y alentadas por el DIF Nacional y por ONG y asociaciones ciudadanas, se tendrán que aplicar sólo excepcionalmente, en los casos que así lo ameriten

Hoy es claro que debe seguirse insistiendo en privilegiar la atención preventiva integral incorporando, de ser necesario, la rehabilitación o reparación de daños que antes eran el centro del quehacer institucional, y que debe avanzarse en la sensibilización entre los DIF estatales y municipales y entre las diversas

ONG, sobre la necesidad de **superar el concepto de educador de calle**, asociado comúnmente a una imagen de proveedor, tomador de decisiones y oferente de diferentes servicios, para **adoptar el de promotor infantil comunitario (PIC)**, como una figura abocada a promover procesos sociales y participativos que permitan corresponsabilizar a la familia y la comunidad en la toma de decisiones, y como un facilitador que encauza y canaliza a los grupos comunitarios a las instancias especializadas en la prevención y atención de problemáticas particulares, asociadas a los riesgos de las niñas y niños trabajadores urbano-marginales, es decir, enfatizando su papel en las áreas de gestoría y como enlaces entre los distintos servicios institucionales y su incidencia en la adecuación de éstos, a la diversidad de necesidades de los menores priorizando para ellos, los aspectos formativos y generadores de capacidades

Se trata no únicamente de construir categorías y conceptos que sirvan de marco de referencia para la adecuación y, en su caso, el rediseño de programas, sino también de promover y auspiciar la confección e instrumentación de modelos diferenciados de atención, adecuándolos a la particular situación de riesgo que enfrentan dichos menores, del desarrollo de metodologías especializadas, y de una creciente y permanente profesionalización del trabajo que realizan los promotores comunitarios

Asimismo, de enlazar los distintos programas y modelos, a los necesarios cambios de actitudes, a las metas y logros personales de los menores trabajadores, **revalorando a la familia y la comunidad**, desde la perspectiva de la potencialidad y las fortalezas que ofrecen para incidir en la modificación de las condiciones que propician el trabajo infantil urbano-marginal, y **reafirmando a la**

educación y a las instituciones escolares, como el elemento determinante para dotar a los menores trabajadores, de las capacidades, habilidades y conocimientos que les permitan, con mayor seguridad, aspirar a un mejor futuro.

Si bien, el objetivo último de la reorientación de esta política, estaría apuntando en el largo plazo hacia la erradicación del trabajo infantil, dado el tamaño de ese desafío, habrá de tenerse claridad de que ello sólo será posible después de haber recorrido algunas etapas iniciales e intermedias. Por eso los modelos y metodologías que se diseñen y pongan en práctica, estarían persiguiendo en el corto plazo, sensibilizar a los menores, a sus familias y a la comunidad, de los riesgos asociados a su estancia en la calle, con la finalidad de atemperar y reducir los efectos en su integridad física, mental y emocional

Es decir, partir del reconocimiento de que el trabajo infantil es una realidad, propiciada por la necesidad que tienen muchas familias mexicanas, de acceder a mayores ingresos para lo cual, entre otros recursos a su alcance, recurren al activo más inmediato con que cuentan: sus hijos.

Por ello resulta indispensable, en sintonía con el Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia, la convergencia de esfuerzos en el marco de una política integral en la que se contemplen acciones, metas y compromisos en las matenas de salud, educación, combate a la pobreza, integración familiar, protección y defensa de los derechos infantiles y procuración de justicia, para revertir las condiciones que hoy impiden a los menores y en particular a las niñas y niños trabajadores urbano-marginales, acceder al bienestar y al desarrollo armónico de todas sus facultades.

VII.1. POLÍTICAS DE PREVENCIÓN.

En lo que se refiere a la **vertiente de prevención** del problema, los sistemas estatales y municipales DIF, los responsables del PAMAR en esos ámbitos y los promotores infantiles comunitarios, a partir de las propias experiencias con que cuentan y de la información arrojada por el diagnóstico a nivel nacional y los que de él deriven para cada entidad y centro de población, conforme a las características y profundidad del fenómeno del trabajo infantil tendrán, en los lineamientos que a continuación se ofrecen, una base para el reforzamiento de dicha vertiente:

- Intensificar la coordinación y concertación de acciones orientadas al fortalecimiento de las capacidades de la familia y la comunidad, como entes socializadores y como espacios por excelencia para el cuidado y protección de los menores.
- Promover estrategias, programas y acciones para prevenir y evitar que la calle se adecue y cree condiciones propicias para la satisfacción de las necesidades básicas; es decir, revertir en la medida de lo posible, la reconstitución de la calle como nuevo género de organización laboral y de vida para los menores, sin que ello afecte en lo inmediato a la población infantil que hace uso de ellos y a sus familias.
- Fomentar la integralidad de las acciones desarrolladas por otros grupos o instituciones, a fin de evitar la duplicidad y dispersión de esfuerzos e impactos
- Otorgar prioridad a la prevención, entendida ésta desde una nueva perspectiva

como la promoción y fortalecimiento de los factores de protección del menor y de su entorno.

- Fortalecer la vinculación y la participación de otros grupos y sectores sociales para la prevención del problema.
- Privilegiar las estrategias y las respuestas preventivas, articuladas e integrales, sobre la sola rehabilitación o reparación del daño.
- Multiplicar la realización de diagnósticos situacionales bien sustentados, en el marco de las diversas realidades regionales y locales y, a partir de ellos, diseñar e instrumentar los sistemas de seguimiento y evaluación que se consideren más pertinentes a cada circunstancia.

VII.2. POLÍTICAS DE ATENCIÓN.

En lo que toca al diseño e instrumentación de políticas y modelos especializados de intervención, cabría hacer las siguientes consideraciones:

Dicha especialización y diferenciación, puede darse tomando en cuenta los índices de concentración del fenómeno en cada ciudad, a partir de los resultados del Estudio a nivel nacional y de los propios diagnósticos locales que cada sistema estatal DIF realice por su cuenta, con base en las propias características y condiciones del subgrupo de menores trabajadores de que se trate (si son de origen indígena, migrantes, repatriados o residentes de cada ciudad), o de acuerdo con sus características particulares (si son en efecto menores trabajadores, o si por el contrario, se trata de niñas y niños "que viven en la calle"

por orfandad, abandono o ruptura de vínculos familiares).

Dada la heterogeneidad en la distribución de menores trabajadores urbano-marginales, la diferenciación también se dará dependiendo de la estructura urbana de cada ciudad, y, por lo tanto, de sus niveles altos, medios o bajos de concentración; así como de la propia estructura demográfica al interior de cada una de ellas.

Lo más importante es tener presente que en aquellos centros de población con niveles medios o bajos de concentración, todavía es posible dirigir una política más personalizada hacia el menor y su familia a partir de diagnósticos precisos que permitan construir las respuestas más pertinentes, dependiendo de las problemáticas que afectan al menor, e incluso que en los de mayor concentración, habría que trabajar más en la perspectiva de articular de mejor manera los esfuerzos públicos, sociales y privados para encontrar las respuestas integrales más adecuadas.

Por lo que corresponde a la situación del menor relacionada con su origen, los propios sistemas estatales han desarrollado modelos y metodologías que habría que seguir adecuando a sus características particulares en tanto que hoy a nivel nacional, se cuenta con un modelo específico para la atención de los menores transfronterizos y repatriados, que ya está operando con modalidades y adaptaciones particulares en las ciudades que hoy se enfrentan a problemáticas semejantes.

Sin embargo, se impone sobre todo como algo indispensable, el diferenciar los modelos de atención de los menores que propiamente pudieran considerarse como trabajadores urbano-marginales, de aquellos orientados a la atención de las niñas y niños que tienen a la calle u otros espacios

públicos como su hogar, es decir, los menores de la calle.

Aceptar y poner en práctica lo anterior, implica un cambio sustancial a la política y a las prácticas con las que se ha venido operando durante muchos años, pues hoy con la información de que se dispone es posible afirmar sin lugar a dudas que, al haberse privilegiado el trabajo del educador de calle con los menores en los cruceros, espacios públicos y avenidas, generalmente desvinculados de su entorno familiar y comunitario, y haciéndoles llegar hasta ahí diferentes servicios, en la práctica se estaba alimentando el crecimiento del problema, y que si éste no alcanzó las cifras millonarias de las que llegó a hablarse se debió en gran medida, a que el sistema DIF en su conjunto y diversas organizaciones ciudadanas lograron contenerlo, gracias a los diferentes programas y acciones emprendidos en favor de los menores en situación de calle.

Sin embargo, el hecho de que tanto uno como otras, hayan tratado de explicarse el fenómeno a partir principalmente de las disfuncionalidades familiares, o de que se hayan privilegiado políticas de albergamiento, centros de atención públicos y privados y, en general, las medidas de institucionalización y, más allá de la marcada falta de articulación de esas iniciativas, es un hecho que ello se derivó más de un voluntarismo en las políticas y programas, que de una política pública para dar las respuestas necesarias al problema en toda su profundidad e implicaciones, aunque también es explicable que así haya sucedido, porque se adolecía de información confiable y cuantificable sobre el fenómeno; y en ese sentido, hoy existen evidencias de que esas acciones se orientaban en la práctica, a atender solo a uno de cada 10 de los menores — los llamados “de la calle”— dejando fuera al

mayor segmento, que son propiamente los menores trabajadores urbano marginales

Las consideraciones anteriores hacen indispensable replantear la política para que ésta sea efectivamente abarcante y diferenciada, tanto en los modelos y metodologías específicos de atención, como en las responsabilidades propias de cada actor que trabaja con los menores

VII.2.1. ATENCIÓN A MENORES DE LA CALLE.

En ese sentido, para atender a ese 8% que a nivel nacional se ha detectado como “menores de la calle”, se buscará que el DIF en sus tres niveles y sin renunciar a la responsabilidad que tiene frente a ellos, para contribuir en la superación de sus adversidades, ni mucho menos para definir la política y programas específicos a ese respecto, se apoye para ello en el rico potencial y la experiencias acumuladas por diversas asociaciones ciudadanas en la atención específica que requieren este tipo de menores, es decir, en las iniciativas, infraestructura y capacidades de la sociedad civil. Para ello es necesario:

- Intensificar el establecimiento de mecanismos más estrechos de coordinación y concertación con las ONG para que, mediante un proceso gradual, su participación sea cada vez mayor en los procesos de albergue y rehabilitación bajo la rectoría y los lineamientos generales del DIF, como conductor de la política general, y corresponsable por lo tanto, de la calidad en la atención y los servicios que se presen-ten en los establecimientos con que cuenta y que tengan a futuro.
- Apoyar y asistir técnicamente a las ONG y a otros organismos privados, en el diseño de modelos prevención y atención

especializados para los “menores de la calle”, así como en el impulso de esquemas de escuela para padres

- Evaluar el tipo de población atendida, la calidad del servicio y el impacto en la condición de vida de los menores institucionalizados en albergues privados y del DIF, con objeto de mejorar la atención que reciben,
- Fortalecer la vinculación con los grupos no gubernamentales que atienden a los menores que viven en la calle, así como apoyarlos en el desempeño de sus funciones;
- Promover la canalización de diversos apoyos a dichos organismos, a fin de que acrecienten sus capacidades para ampliar los servicios que brindan y elevar su calidad, y
- Apoyar a las ONG's en la detección de los menores sujetos de su atención y contribuir a su pronta canalización, y procurar el acercamiento de servicios a los grupos de menores que “viven en la calle”

VII.2.2. ATENCIÓN A MENORES TRABAJADORES.

Con respecto a los menores trabajadores urbano-marginales que, a nivel nacional representan el 92% del fenómeno y que propiamente constituyen al grupo de los trabajadores urbano-marginales, cabe señalar que este es un segmento de la más alta prioridad para el Sistema DIF en su conjunto. Frente a ellos será necesario

- Reafirmar el papel de liderazgo que le corresponde a la Institución en sus tres niveles, en el diseño y articulación de las políticas de infancia y en la construcción de modelos de intervención, pero también en la operación y aplicación de los mismos;

- Impulsar estrategias de permanencia y reinserción en la escuela considerando a ésta como un espacio de protección y formación que contribuye a dotar a los menores, de las capacidades que les permitan un mejor desarrollo;
- Potenciar el papel de gestoría de los promotores infantiles comunitarios para el acceso del menor y de sus familias a servicios básicos de salud, educación, alimentación, capacitación para el trabajo y actividades recreativas y culturales,
- Responsabilizar a la familia de su obligación para facilitar la educación básica y media básica a niñas y niños sin distinción,
- Promover en el ámbito local la articulación en favor de los menores trabajadores, de otras acciones y programas de prevención y atención a cargo del propio DIF, en particular sobre salud, atención en edad temprana, prevención de adicciones, del embarazo adolescente, del maltrato y la violencia intrafamiliar, riesgos en los procesos migratorios y de repatriación, así como respecto a los diversos apoyos alimentarios que brinda la institución; y
- Establecer estrategias específicas para cada grupo, vinculadas a las características geográficas, culturales y sociales.

VII.3. POLÍTICAS DE ESPECIALIZACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN.

En su contacto con los menores y en general en su trabajo, el PIC debe ser un agente de

cambio que promueva los procesos de autogestión, la formación y fortalecimiento de redes sociales, la articulación de acciones institucionales y ser facilitador del acceso de los menores a los servicios que otorga el Estado; en forma adicional deberá gradualmente ir accediendo a un mayor conocimiento de diversas metodologías especializadas de atención que le faciliten canalizaciones adecuadas.

Como detonador de procesos autogestivos, el promotor infantil deberá intervenir en varios ámbitos (diagnósticos situacionales, violencia intrafamiliar, adicciones, embarazo adolescente, entre otros) no como especialista, pero sí con el conocimiento básico que le permita apoyar y hacer las canalizaciones que se requieren, orientar y gestionar diversos servicios junto con los beneficiados, que den respuesta a esas necesidades. Para ello es necesario:

- Realizar diagnósticos situacionales específicos por subgrupo de menores y, dentro de lo posible, en lo individual, dependiendo de su condición de migrante, transfronterizo, repatriado, indígena, en conflicto con la Ley, "cerillo", etc.;
- Revalorar el papel del PIC promoviendo su profesionalización a través de la capacitación y actualización permanentes, dotándole de herramientas metodológicas y técnicas de intervención, a fin de hacer más eficiente su trabajo y buscando su dignificación mediante percepciones y condiciones acordes a su responsabilidad; y
- Establecer como política institucional, la permanencia del promotor infantil en el trabajo, a fin de garantizar la necesaria continuidad de las acciones.

VII.4. POLÍTICAS DE INTERVENCIÓN FAMILIAR Y COMUNITARIA.

Por lo que se refiere al **trabajo del promotor infantil con la familia y la comunidad** para desalentar los factores de riesgo y potenciar las fortalezas, este agente pondrá énfasis en:

- Sensibilizar a los menores, sus familias y a la comunidad, de los riesgos asociados con su estancia en la calle para atenuar los efectos sufridos en su integridad física, mental y emocional,
- Impulsar y promover acuerdos con los directivos y dueños de tiendas departamentales y de autoservicio, que permitan reducir los riesgos laborales de los menores empacadores, mediante la elevación de la edad para permitir su ingreso a esa actividad, el acortamiento de sus jornadas laborales y sus días de trabajo semanal, que les permitan incrementos significativos en sus percepciones, mediante becas y apoyos que propicien la continuidad de sus estudios;
- Promover y generar ante la comunidad, la construcción, acondicionamiento y equipamiento de espacios especializados de atención particulares, para disminuir y desalentar a los menores acompañantes durante las horas de trabajo de sus padres o familiares;
- Realizar acciones de carácter intra e interinstitucional sensibilizando y comprometiendo a la sociedad en general (empleadores, donadores, maestros y autoridades), sobre los riesgos que enfrenta el menor al incorporarse al trabajo,

- Propiciar el establecimiento del menor, la familia y la comunidad como los ámbitos indispensables de intervención,
- Mejorar la calidad de las relaciones al interior de la familia y concientizar a este grupo de pertenencia con relación al cuidado y protección de los infantes,
- Enfatizar todas aquellas acciones que permitan desalentar la participación de menores en actividades que se desarrollen en ambientes inseguros y en el sector informal de la economía,
- Incorporar y reforzar en el quehacer del DIF, aquellas acciones que fortalezcan mediante procesos autogestivos y apoyos compensatorios, las capacidades de la familia para que cumpla su función de protección y cuidado al menor, y
- Sensibilizar a la familia para que revalore la importancia de la educación como un factor esencial del desarrollo del menor
- Privilegiar al eje educativo como estrategia fundamental para impulsar la permanencia o reincorporación de los menores a alguna modalidad educativa, dadas sus características, ello se reforzaría preponderantemente con un **Modelo de Educación no Formal** con una oferta de información a los menores, su familia y la comunidad, con relación a la atención y solución de problemas asociados con las necesidades básicas complementarias de salud y alimentación, prevención del maltrato y el abuso sexual;
- Impulsar estrategias de reintegración y de permanencia del menor en la escuela considerando que éste es un espacio de protección y formación, que contribuye a dotarlo de las capacidades que le permitan un mejor desarrollo,
- Promover en los menores el valor afirmativo de la educación, como un factor fundamental de movilidad social a nivel personal y, en general, de desarrollo para ellos y sus familias, así como elemento para acrecentar el capital humano;

VII.5. POLÍTICAS DE FORTALECIMIENTO FAMILIAR Y ESCOLAR.

Por último, en su trabajo en torno al eje educativo, el **fortalecimiento de la unidad escuela-familia** permite dar prioridad a la atención de los menores trabajadores en la asignación de sus respectivas responsabilidades; sobre todo al retomar la función básica de la segunda como educadora y formadora para así convertirle en la opción real que haga innecesarios los hogares sustitutos

El promotor infantil comunitario orientará su acción con base en las siguientes consideraciones:

- Concertar con las autoridades educativas, la creación de opciones y modelos flexibles que respondan a las necesidades y características de los menores que no han encontrado en el sistema escolarizado normal, una alternativa viable a su condición,
- Fortalecer los esquemas de compensación, en particular la estrategia de becas educativas, alimentarias y de capacitación, así como todos aquellos apoyos de regularización y actualización que requieren los menores, para fortalecer su permanencia en la escuela y para la adquisición de mayores capacidades para la vida; y

Sensibilizar a sujetos claves del entorno del menor (maestros, padres, policías, empleadores) para evitar que se conviertan en obstáculos para su desarrollo, y que

el trato y la relación hacia ellos, sea de respeto, tolerancia, solidaridad, apoyo, protección y cuidados.



VIII

VIII. Estrategias



Conforme a los propósitos y objetivos de corto, mediano y largo plazos y los grupos de políticas diferenciadas de intervención que antes se señalaron, en el presente apartado se proponen de manera enunciativa, las estrategias mínimas con las que de manera integral tendrá que irse trabajando en torno al problema del trabajo infantil urbano-marginal, para que sean instrumentadas por los sistemas estatales y municipales DIF, de acuerdo con sus propias particularidades y experiencias.

Algunas de ellas son en verdad innovadoras ya que su diseño deriva de las investigaciones de ese problema social realizadas por el DIF Nacional, y representan importantes cambios cualitativos respecto a los modos en el que se venía abordando; aunque en otros casos, se trata de líneas que ya se aplicaban, las cuales aquí se recuperan para presentarlas de una manera más articulada y con una mayor intencionalidad de forma que, sumadas a las demás, sirvan efectivamente al logro de los fines últimos que se pretenden mediante este PROPADETUM

VIII.1. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS DIAGNÓSTICOS SOBRE EL TRABAJO INFANTIL URBANO-MARGINAL, A NIVEL NACIONAL, ESTATAL Y LOCAL.

OBJETIVO:

Disponer con una periodicidad mínima de 5 años, de información cuantitativa y cualitativa pormenorizada sobre la situación del trabajo infantil urbano-marginal en los ámbitos a nivel nacional, estatal y local en las principales ciudades del país, que

permita valorar su comportamiento entre cada período; dar seguimiento y evaluar los impactos y acciones de las políticas y programas puestos en marcha para atenderlo, y, en su caso, adoptar las medidas y decisiones más pertinentes para su reorientación buscando una mayor direccionalidad e integralidad.

Como fenómeno social, sujeto a las dinámicas urbanas y demográficas, existe la presunción de que el trabajo infantil urbano-marginal es un fenómeno altamente cambiante por su vinculación a otros problemas sociales y por el impacto que tienen sobre él, diversas políticas públicas, programas y acciones de origen gubernamental y de la sociedad, que se instrumentan en beneficio de los grupos socialmente más frágiles. Su seguimiento y valoración permanentes no habían sido posibles hasta hoy, precisamente porque se requería de un referente, de un diagnóstico inicial que diera cuenta de su dimensión y perfiles cualitativos y cuantitativos, diagnóstico que ya existe en el nivel nacional, y sobre los cuales se avanza en los ámbitos locales, mediante la socialización que se ha hecho de las bases de datos, la capacitación y asistencia técnica que se han brindado y los que se tiene previsto intensificar, para potenciarlas y obtener el mejor aprovechamiento de ellas

Así como resulta indispensable sistematizar y actualizar información sobre otros fenómenos sociales y económicos -los censos generales de población y vivienda o los censos industriales y agropecuarios por ejemplo- de la misma manera es imperativo afrontar el reto de evaluar periódicamente la problemática del trabajo infantil urbano-marginal, no cada diez años como en el caso de otros estudios, sino preferentemente con una mayor frecuencia, dado que este fenómeno pudiera ser aún más dinámico que los anteriores.

Lo ideal sería que se realizara con una periodicidad de tres años aunque, dados los enormes esfuerzos de coordinación y concertación y el amplio despliegue de recursos de todo tipo que ello implicaría para realizarlo, no sería viable por el momento plantearlo con esa frecuencia y sí mucho más realista que se haga cada lustro.

Y, será en ese sentido, que el DIF Nacional estará promoviendo con los DIF estatales y los DIF municipales que resulte necesario incorporar, así como con instituciones de educación superior y diversas ONG la realización de un segundo diagnóstico para el año 2002, tiempo suficiente por lo demás, para ir trabajando en el mejoramiento de la metodología que se empleó para su realización por primera vez, pero ahora incorporando todas las propuestas y aportaciones que resulten pertinentes de la realización de diagnósticos particulares que se tengan sobre cada una de las 100 principales ciudades del país, así como para introducir las necesarias innovaciones y mejoras a las herramientas e instrumentos para la captación, sistematización y análisis de información.

VIII.2. EDUCACIÓN NO FORMAL PARA MENORES TRABAJADORES URBANO-MARGINALES.

OBJETIVO:

Detectar y potenciar las fortalezas de la comunidad y la familia, como elementos clave para asegurar la permanencia de las niñas, niños y adolescentes trabajadores en la escuela; y, en su caso, reinsertarlos a sus espacios como la mejor forma de dotarles de las capacidades mínimas para su futura

y exitosa incorporación a la vida social y productiva.

Al respecto, se cuenta ya con un modelo de intervención, denominado Guía para la Educación no Formal para Menores Trabajadores Urbano-Marginales,* diseñada por estudiosos y especialistas en esta temática, misma que incorpora la promoción familiar, social y comunitaria, así como los diferentes riesgos asociados al trabajo infantil y sobre las mejores formas de atemperarlos y reducirlos

Dicho modelo resulta hasta el momento el esfuerzo más serio y abarcante sobre el tema para redireccionar el quehacer del DIF en torno al trabajo urbano-marginal, así como del papel del PIC para hacerlo pasar, de un simple proveedor de servicios y de apoyos, a un agente facilitador en la detonación de procesos sociales; y el de las propias familias y las comunidades para que gradualmente se transformen en entidades activas, participativas y decisorias, sobre la situación presente y futura de las niñas y niños trabajadores, o en riesgo de serlo.

Como modelo y guía de abordaje de problemas sociales como de los que se ocupa este programa, el modelo no podría ser inmutable o definitivo ni se propone como tal. Aunque de hecho, dicho modelo tendrá que sujetarse a una revisión y perfeccionamiento permanentes.

El Modelo de Educación no Formal resulta la estrategia toral del presente programa, asociado fuertemente a los diagnósticos periódicos, que se señalaron y a la prevención de riesgos sociales que más adelante se presenten. De manera sucinta, el modelo consiste en lo siguiente.

- a) Conjugación y vinculación estrechamente de un método de promoción infantil comunitaria, como marco para propiciar y construir ambientes de cuidado y protección a la infancia, mediante acciones integrales de promoción y atención, con el factor educación, entendido éste como esencial e insustituible -con el debido apoyo de la familia y la comunidad- para el desarrollo de los menores y su formación, “como sujetos capaces de utilizar conocimientos y experiencias para actuar de manera creativa y constructiva en beneficio de ellos mismos, de su familia y de su entorno”**
- b) Se trata de una metodología especializada en el abordaje del trabajo infantil comunitario, que la hace distintiva por los principios a partir de los cuales actúa, entre otros: la consideración de los menores como sujetos de derecho, la necesidad de incorporar a la familia, la inducción y evaluación de cambios en las actitudes de la colectividad respecto a la infancia vulnerable; porque busca actuar con objetividad y desde una óptica global, y también porque considera a los beneficiarios como sujetos activos y principales protagonistas de las decisiones que asumen en su propio beneficio. Igualmente porque se fundamenta en claros procesos de organización-participación, de formación y comunicación.

También se distingue de otros porque busca transformar cualitativamente el quehacer del promotor infantil comunitario -a partir de los conocimientos y herramientas de que le dota- de un “maestro”, “educador”, o “experto” como erróneamente se

* Vease para mayor detalle “La Educación no Formal para Menores Trabajadores Urbano-Marginales” Guía para el Promotor Infantil Comunitario, promovido por el DIF y el UNICEF y cuyo diseño en su primera versión fue posible gracias al apoyo de Afore-Garante

** Op Cit

le concebía, en un motor del cambio, en un detonador de procesos de desarrollo comunitario, lo cual le libera de muchas cargas directas de responsabilidad que tenía como “educador” con los menores, la familia y la comunidad para responsabilizar a éstas últimas, del destino y situación futura de los primeros, es decir, que busca proyectarlo como un agente mediador en la solución de conflictos y como enlace entre los beneficiarios, el DIF, instituciones gubernamentales y diversas organizaciones ciudadanas, para facilitar el acceso de los menores a las diferentes acciones y servicios de apoyo provistos por estas instancias

- c) Posibilita una comunidad en movimiento –vecinos, padres de familia, jóvenes, profesionistas y líderes de opinión– que actuando con las familias de las niñas y los niños trabajadores, ante ellos, frente a la escuela y los medios de comunicación, es capaz de llegar a diagnosticar las necesidades no formales de educación –círculos de estudio, apoyo en tareas, regularización, etc.– que requieren los menores; y que opera conforme a esas necesidades, a partir de la conformación plural y diversa de comités comunitarios de apoyo a la educación, para reforzar la permanencia y aprovechamiento de los menores en los sistemas escolarizados, y estimular la reincorporación de aquéllos que por diversas razones lo han abandonado. En este sentido la educación no formal dista mucho de los sistemas de educación abierta y por ningún motivo sustituye a la institución escolar, perfilándose por el contrario, como un sólido soporte de ésta, en beneficio de esa infancia trabajadora.
- d) Como complemento importante del eje educativo, asociado al método de promo-

ción infantil comunitaria, el modelo provee a los promotores de algunos elementos teórico-prácticos de lo que representa socialmente el trabajo infantil, la disputa por el espacio urbano y la resolución de conflictos; así como sobre las diversas temáticas vinculadas a los riesgos más comunes que enfrentan los menores: la violación y conculcación de sus derechos; sus bajos grados de autoestima; el abuso y el maltrato; las adicciones; y su permanente exposición a embarazos no deseados o a enfermedades de transmisión sexual.

- e) El modelo provee a los PIC y a los responsables de coordinar y dirigir su ejecución, de las herramientas e instrumentos indispensables que permitan y faciliten su necesario seguimiento y evaluación, para su reorientación y adecuación en su caso, así como de los propios instrumentos para ello.
- f) Por último, y también como parte integrante y complementaria del modelo, se cuenta con un paquete de materiales adicionales para que el promotor esté en posibilidad de ahondar, en intervenciones específicas sobre las temáticas y riesgos inherentes al trabajo infantil, o para realizar las canalizaciones pertinentes, asimismo incluye un vídeo que de manera didáctica compendia los contenidos del modelo, facilitando así el trabajo del promotor y que igualmente puede ser utilizado como otro elemento motivacional al inicio del proceso, o cuando el promotor lo considere conveniente.

El DIF Nacional proporcionará capacitación a los responsables del programa en los sistemas estatales y municipales a grupos representativos de promotores infantiles comunitarios, así como asesoría y asistencia técnica para su seguimiento y evaluación.

VIII.3. PREVENCIÓN DE RIESGOS SOCIALES.

Objetivo

Incidir en la reducción de los principales riesgos de los trabajadores urbano-marginales, mediante acciones de prevención, orientación y detección oportuna, el trabajo directo con ellos, con sus maestros, con la familia y la comunidad, y apoyarles en su atención y canalización especializadas en casos extremos, con énfasis en los riesgos del abandono temporal, el abuso, el maltrato, el embarazo adolescente, la explotación sexual comercial y el uso indebido de sustancias psicotrópicas.

VIII.3.1. ATENCIÓN A MENORES EN EDAD TEMPRANA.

Como se desprende del diagnóstico y del pronóstico, un segmento de la población de muy alto riesgo está representado por los menores entre los 0 y los 5 años 11 meses; en este caso, son acompañantes de sus padres o de adultos en su actividad cotidiana de trabajo urbano-informal, a muchos de los cuales aún no han llegado los beneficios de las políticas de asistencia social, que el DIF promueve en cuanto a protección y cuidados de la salud o aquéllos otros previstos en favor de la población infantil en ese rango de edades.

Por eso será prioritario a partir de éste y en los próximos años que, sin desatenderse a la población infantil que ya se cubre en estas materias, los sistemas DIF en sus niveles es-

tatal y municipal redireccionen sus servicios a este grupo de alto riesgo, sobre todo ahora que ya se encuentra detectado y que se dispone de más información al respecto y que, por lo demás, como se desprende de una de las estrategias anteriores, tendrá que estarse actualizando periódicamente

En lo que corresponde a la prevención de los efectos de la vulnerabilidad de estos niños y niñas en edad temprana, el papel de los sistemas DIF radicarán, precisamente, en asegurar que los hijos de los adultos trabajadores y trabajadoras urbano-informales, reciban del propio DIF o de otros organismos la protección y cuidados de la salud, así como de intensificar con los padres de estos menores, la orientación adecuada para lograr su participación comprometida en ese proceso. En todo ello, el renovado papel que se busca del promotor infantil comunitario habrá de ser fundamental.

Igualmente será necesario realizar en el aspecto de atención y formación integral para estos menores los modelos con que ya cuenta el DIF Nacional, y que han sido adaptados gradualmente por muchos sistemas DIF estatales y/o municipales, en las dos modalidades que se han diseñado los Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil* (CADI) y los Centros de Asistencia Infantil Comunitarios** (CAIC).

Se trata en ambos casos, de modelos formativo-asistenciales —el CADI como una guardería tradicional y el CAIC como una guardería de tipo comunitario— que, al ofrecer un espacio a niñas y niños de madres trabajadoras sin acceso alguno a la seguridad social, preservan y protegen a aquéllos, de los

* Para más información al respecto vease "Modelo CADI", Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil SNDIF Dirección de Protección a la Infancia

** Vease "Programa CAIC", Centros de Asistencia Infantil Comunitaria" SNDIF-SEP

riesgos propios del abandono temporal—accidentes, maltrato, abuso y, sobre todo, de la propia incursión de los menores en las calles con los peligros que ello representa— buscando dotarles de capacidades para su incorporación sin tropiezos a la educación básica.

En el caso de los CADI, cuyo objetivo radica en brindar atención integral a niñas y niños entre los 45 días de nacidos y los 5 años 11 meses, a través de ellos se promueve el desarrollo del menor, la participación activa de la familia en beneficio de esos menores, así como la difusión, respeto y protección de sus derechos

Bajo un esquema integral operado por profesionales en pedagogía, psicología, medicina y nutrición, el CADI es una opción de educación inicial y preescolar para esos niños, con la que se busca su desarrollo armónico en edades tempranas mediante las necesarias previsiones para garantizarles salud, educación, alimentación y recreación; y apoyos para sus padres, al constituirse en espacios de seguridad y protección para sus hijos, de promoción familiar mediante actividades complementarias como escuela para padres y cuidados domésticos de prevención de la salud, hábitos de higiene y preparación de alimentos

El CAIC por su parte, resulta ser también un modelo formativo-asistencial aunque en una modalidad semiescolarizada y, como su nombre lo indica, de tipo comunitario, es decir, que son instalados, operados y conducidos por la propia comunidad, a través de los espacios que ésta provee y de promotoras surgidas de ella las que, sin ser profesionales, son habilitadas mediante orientaciones y cursos de capacitación periódicos por parte de los DIF estatales y municipales.

Los propósitos del modelo son entre otros, promover la protección y formación integral

a niñas y niños entre 2 y 5 años 11 meses hijos de madres trabajadoras sin acceso a la seguridad social, así como prevenir el abandono temporal mediante la autogestión comunitaria, evitando con ello o atemperando riesgos como el maltrato, el abuso, la desnutrición, la falta de acceso a la escuela o la incursión a la calle en edades tempranas, y representa otra alternativa importante para las madres trabajadoras con respecto a los CADIS, sobre todo cuando no se dispone de los suficientes recursos para contar con el personal especializado en aquellas comunidades muy marginadas y con alto riesgo para los menores, por la ausencia o abandono temporal de parte de los padres, por tener que laborar para la obtención de ingresos.

Como modelo asistencial provee a los menores y a sus madres, de medidas preventivas, afirmativas y compensatorias y, desde el punto de vista formativo, dispone de una curricula avalada por la Secretaría de Educación Pública en virtud de cumplir con los contenidos de educación inicial y preescolar.

En el marco de este PROPADETUM, será necesario, intensificar la promoción, capacitación y asistencia técnica para que los modelos CADI y CAIC se adapten y adecuen en los 31 sistemas estatales DIF; así como en los sistemas municipales de las 100 ciudades en las que se concentra este fenómeno

VIII.3.2. PREVENCIÓN DE OTROS RIESGOS EN MENORES ENTRE LOS 6 Y LOS 17 AÑOS.

Entre los más preocupantes, se encuentran el uso de sustancias, los embarazos en adolescentes en situación de riesgo y enfermedades de transmisión sexual, y, por supuesto, el abuso y la explotación sexual comercial, este último problema aún poco estudiado y

dimensionado, de alta prioridad para el DIF en sus tres niveles y sobre el cual se tiene que ahondar de inmediato y diseñar las políticas y programas más pertinentes.

En cuanto a las problemáticas de uso indebido de sustancias y el embarazo en adolescentes, la reorientación de la política institucional ha hecho posible que ya se cuente con los Programas de Prevención de Riesgos Psicosociales y de Prevención y Atención Integral al Embarazo en Adolescentes que complementan y apoyan este Programa de Trabajo Infantil Urbano-Marginal, dado que se dirigen a la misma población objetivo, que tienen similitudes de enfoques de intervención social con el propósito de dotar a los PIC de las herramientas metodológicas útiles y flexibles para el trabajo en comunidades y grupos específicos

El Programa de Prevención de Riesgos Psicosociales cuenta con el denominado Modelo Chimalli-DIF* que se orienta a la detección y prevención de prioritariamente del uso de sustancias entre la población infantil vulnerable y en mayor situación de riesgo.

La metodología del Modelo Chimalli-DIF tiene como propósito institucionalizarse como una tecnología de planes de acción, con el apoyo en enfoques teóricos sobre resiliencia, modelo ecológico, flexibilidad paradigmática, niveles de desarrollo sociocultural y cambio psicosocial comunitario. A través de la participación comunitaria el PIC en su papel de detonador de procesos sociales y de gestor, propicia de manera sistematizada, la construcción de fortalezas familiares y comunitarias que permitan a los menores resistir o superar

muchos de los riesgos que tienen en su entorno, en particular el uso indebido de sustancias

A partir de la realización de diagnósticos con la participación comunitaria para identificar los factores de riesgo/protección, la integración de redes sociales de apoyo, la intervención a través de sesiones preventivas con grupos para el desarrollo de habilidades protectoras y la permanencia y animación social, el Modelo Chimalli-DIF permite con base en sus instrumentos, dar seguimiento, evaluar y difundir los resultados, cambios y avances en la generación y sostenimiento de ambientes protegidos para los menores en riesgo, sus familias y la comunidad.

VIII.3.3. PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DEL EMBARAZO EN ADOLESCENTES

Otro fenómeno emergente que tiene alcance nacional, es el del embarazo no planeado entre la población de adolescentes, y dentro de ésta son las y los menores que viven en circunstancias de mayor vulnerabilidad, quienes enfrentan dicho problema en un ámbito de gran desprotección social, lo que propicia la pérdida de oportunidades y expectativas de vida.

Particularmente entre las y los menores trabajadores urbano-marginales, se recrudece su situación, si además enfrentan algún problema de embarazo no planeado. Es por ello que, para responder a las necesidades de atención a este grupo de población prioritaria, se cuenta con el Programa para la Prevención y Atención Integral del Embarazo en Adolescentes (PPAIDEA)**, el cual, sin dejar de reconocer la importancia del problema desde la perspectiva de la salud, pone énfasis en

* Vease para mayor información y detalle sobre las bases teóricas, metodológicas y de operación "Chimalli-DIF, Modelo Preventivo de Riesgos Psicosociales para Menores Adolescentes y sus Familias" SNDIF, UNICEF e INEPAR, A C volúmenes I y II 1999

** Vease publicación con ese nombre y los diversos componentes y documentos que integran este Programa DIF, UNICEF, 1999

prevenir los riesgos de exclusión social a los que pueden enfrentarse las y los adolescentes, con un embarazo no planeado

El objetivo del PPAIDEA, es el de “prevenir los riesgos de exclusión social derivados del embarazo y la maternidad no planeados en la adolescencia proporcionando bajo una perspectiva en género, la orientación y la asistencia adecuada e integral, que fomente una actitud responsable frente a la sexualidad, propiciando su incorporación a una vida plena y productiva”.

En el marco de este Programa de Prevención, Atención, Desaliento y Erradicación del Trabajo Infantil Urbano-Marginal, es de gran relevancia tomar en consideración tanto el Modelo DIF-Chimalli, como el PPAIDEA, pues son sin duda las adicciones, los embarazos no planeados y las enfermedades de transmisión sexual, algunos de los principales riesgos a los que se enfrentan esos menores, y, el hecho de que dichas estrategias sean compatibles con este programa, significa en la práctica, que se cuenta cada vez con mayores elementos para brindar a ese grupo vulnerable de población, una atención más integral.

VIII.4. BECAS ACADÉMICAS Y DE CAPACITACIÓN.

Objetivo.

Contribuir al desarrollo académico y en su caso, a la capacitación para el trabajo de los menores y adolescentes trabajadores del sector informal de la economía, así como prevenir los riesgos que significan para las niñas y los niños, el incorporarse a las actividades laborales, buscando enriquecer sus expectativas de vida y fortalecer las oportunidades para su superación personal.

Se trata de una estrategia de tipo compensatorio, con la que el DIF Nacional ha venido apoyando a los menores trabajadores urbano-marginales, mediante becas académicas y/o de capacitación para el trabajo, participan también los sistemas DIF estatales, para coadyuvar a la permanencia o reinserción de los menores a la familia y a la escuela, mejorando con éxito su rendimiento escolar y la adquisición de capacidades para un mejor futuro.

Para asignar el recurso a los Sistemas DIF estatales, se cuenta con una normatividad de la cual destacan los siguientes aspectos:

- **El perfil de los beneficiarios.** Tienen que calificar los menores como sujetos de la asistencia social, ser trabajadores urbano-marginales o estar en riesgo de incorporarse a dichas actividades y tener entre 6 y 17 años 11 meses,
- **Cumplir con los criterios de selección.** Entre ellos destacan, tener un mínimo de un año radicando en la entidad y acceder él y su familia a los diversos estudios socioeconómicos,
- **Destino específico de las becas.** Comprometerse a destinar el recurso de la beca a gastos de útiles escolares, uniforme, pasajes e inscripciones;
- **Compromisos generales de los padres.** De parte de los padres, la aceptación de una carta compromiso para desincorporar a los menores, dentro de las circunstancias de cada caso, de las calles, cruceros y otros espacios públicos o bien de vigilar la no incursión en dichos espacios.
- **Continuidad en las becas.** Deberá sostenerse este apoyo al menor hasta que logre concluir sus estudios de primaria y/o

secundaria, de tal forma que se obtenga el impacto deseado con dicho apoyo

Es evidente que ante la magnitud de los menores trabajadores urbano-marginales, incluidos los "cerillos", resultan todavía insuficientes los recursos que se han venido destinando para apoyarlos con becas académicas y de capacitación desde hace tres años

Sin embargo, en perspectiva y, más allá de que el DIF Nacional siga contribuyendo con estos apoyos, lo que se buscará con ello por un lado será que, efectivamente, este recurso tenga un efecto de demostración y que sea en sí mismo, un elemento detonador para que los sistemas estatales y municipales incrementen los recursos que de manera directa canalizan con ese propósito

Por otro, que los empresarios de tiendas de autoservicio que ya están participando, fortalezcan este apoyo para los menores empacadores, y, en general para que otro tipo de empresarios con vocación filantrópica así como diversas organizaciones ciudadanas que trabajan con menores en situación de calle, se alleguen de un mayor número de recursos para destinarlos en beneficio de niñas y niños trabajadores.

Lo más importante en todo caso, será que, en los niveles estatales y locales, los sistemas DIF respectivos logren convocar dicha participación y compromiso y, sobre todo, sumar los esfuerzos públicos, sociales y privados para apoyar con becas académicas y de capacitación a los menores trabajadores, siempre con un sentido estratégico y en el marco de este Programa de Prevención, Atención, Desaliento y Erradicación del Trabajo Infantil Urbano-Marginal, el cual adquirirá sin duda matices muy particulares en cada una de las entidades federativas y, dentro de éstas, a partir de las

propias políticas de asistencia social que coordinan los Sistemas DIF de ese orden de gobierno y del ámbito municipal

VIII.5. PAQUETE BÁSICO DE BIENESTAR SOCIAL.

Al interior de los sistemas estatales y municipales DIF, existen por parte de otras instituciones públicas de los tres órdenes de gobierno y algunas de origen privado, existen diversos programas y acciones de carácter social y asistencial que tradicionalmente han venido siendo soporte, en mayor o menor medida, para apoyar el nivel de vida de diversos grupos en extrema pobreza, en pobreza moderada o en situación de vulnerabilidad, entre esta última, los menores en situación de calle o menores trabajadores urbano-marginales.

En favor de estos, sobre todo gracias a las crecientes gestiones que a nivel local han venido asumiendo los educadores de calle o promotores infantiles comunitarios, como una forma de facilitar el acceso de este grupo en riesgo, a una serie de servicios y apoyos que potencialmente impactan en su nivel de vida y que por sí mismo, el DIF no estaría en posibilidad de promover, a lo cual en este contexto, se ha denominado como un paquete básico de bienestar social.

Dentro de dicho paquete se encuentran por un lado, apoyos de tipo directo por ejemplo, en materia alimentaria y de cuidados de la salud; asesoría jurídica y psicológica; en prevención, detección y atención de la discapacidad; vacunación y prevención de adicciones; así como proyectos productivos y bolsa de trabajo, pero también y de manera muy importantes, otro tipo de servicios claramente orientados a la generación de

capacidades, en general para las familias, pero sobre todo para los miembros más frágiles que existen a su interior, en este caso las niñas y niños en situación de calle, o en riesgo de incursionar en ella. Entre otros, apoyos en alfabetización y educación, capacitación para el trabajo, orientación educativa para la salud, la nutrición y alimentación; escuela para padres, prevención de adicciones y de la violencia intrafamiliar, y promoción del deporte, la recreación y la cultura.

Ciertamente, como ya se señala en capítulo anterior, en muchos de los programas que sustentan dichos apoyos y servicios, aún se adolece de una clara direccionabilidad en favor de esos grupos, y sobre todo, en referencia y al segmento poblacional de los menores trabajadores urbano-marginales, se presentaba, y en alguna medida se presenta todavía, un enfoque tutelar y paternalista de parte de los educadores de calle o de los promotores comunitarios, situación que en la práctica, ha dificultado el desarrollo de los capacidades autogestionarias de la comunidad.

Es por ello que, a partir de este PROPADETIUM y con base en los elementos teóricos, técnicos y metodológicos de que se le está dotando al promotor infantil comunitario, se plantea en perspectiva, y en referencia a ese paquete básico de bienestar social que, en su papel de impulsor de procesos sociales, se convierta en el agente de cambio que informe, canalice, persuada y aliente a la comunidad, a obtener el mayor provecho de todos esos servicios y apoyos que están a su alcance en los ámbitos locales.

Passar -se señalaba- de su papel de proveedor y protector de este grupo de la infancia vulnerable, al de animador y reactivador de situaciones, en las que la comunidad se responsabilice y haga cargo no sólo de las ni-

ñas y niños más frágiles, sino también de su bienestar general, entendido éste, no únicamente como la posibilidad de acceder a una mejor salud y alimentación sino también a la adquisición de las capacidades básicas para aprovechar las oportunidades a una vida digna y más plena.

VIII.6. PROMOCIÓN, PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS.

Por último, otra línea fundamental de estrategia que se viene promoviendo por parte del DIF en sus tres niveles, por las comisiones de derechos humanos y de otras instituciones públicas y privadas en favor de la infancia, se encuentra la de promoción, protección y defensa de los derechos de las niñas y los niños.

Como tal, dicha estrategia tiene su propia dinámica, y por supuesto que rebasa con mucho el alcance de este programa sobre trabajo infantil urbano-marginal; sin embargo, lo cruza y se encuentra estrechamente vinculada a él pues es conocido que, entre otros, este grupo de la población infantil en riesgo, es uno de los que más a menudo padecen en la práctica, la conculcación de sus derechos a algunos o todos los servicios básicos que son provistos por el Estado, para su acceso a los mínimos de bienestar y a una vida más digna.

Ahora, cuando en los niveles locales se han logrado importantes avances, por ejemplo en la tipificación del maltrato y la violencia como un delito grave, cuando se consiguan también logros institucionales para el restablecimiento en esos ámbitos de subprocuradurías e instancias especializadas en asuntos del menor y, sobre todo, cuando en el ámbito nacional han adquirido carta de naturalización en el marco constitucional los derechos de las niñas

y los niños, gracias a las recientes reformas al Artículo 4º de nuestra Carta Magna y a la ley reglamentaria que recientemente han sido aprobada, los DIF estatales y las comisiones de derechos humanos, los congresos locales y las múltiples ONG que en ese ámbito actúan en favor de la infancia tienen ante sí, como uno de sus desafíos más urgentes y prioritarios, que el espíritu y contenidos de esa reforma y de esa ley de orden federal, sean adoptadas y adecuadas de inmediato por las constituciones y legislaciones estatales, como paso indispensable para garantizar su aplicación y beneficio en favor de la infancia en general y, en particular, de los segmentos más vulnerables, como del que se ocupa este programa

Se cuenta por otro lado en ese orden de gobierno, con el proceso en marcha para el establecimiento formal de los comités estatales de vigilancia y seguimiento sobre la aplicación de la convención de los derechos de la niñez, cuya composición plural y diversa debe posibilitar avances sustantivos en la difusión, protección y defensa de los derechos de las niñas y los niños

Y habrá de ser conforme a esas grandes orientaciones garantistas de derechos que, en el marco del PROPADETIUM, se redimensionen y focalicen muchas de las iniciativas públicas y privadas que ya se vienen realizando con ese propósito, debiendo corresponder a los sistemas DIF, por sus propias atribuciones, encabezar y animar una verdadera cruzada de sensibilización para avanzar, en lo mucho que falta todavía para dar concreción en la práctica a esos derechos positivos en favor de la infancia en general y de la niñez en riesgo, que hoy se consagran y reconocen al más alto nivel jurídico.

En perspectiva, y concretamente en favor de los menores trabajadores urbano-margin-

les, tendrá que reactivarse imprimiéndole una clara direccionalidad de difusión, protección y defensa de los derechos de este grupo de niñas y niños, mucho de lo que ya se venía haciendo anteriormente, aunque todavía de manera excepcional y casuística.

Entre otras iniciativas, se trata de las ya tradicionales brigadas juveniles y los diversos eventos que las integran, como los seminarios, foros y coloquios asegurando su perfil de constituirse en verdaderos espacios de expresión para las niñas y los niños, con derecho a ser escuchados y tomados en cuenta respecto de sus necesidades y preocupaciones; pero también para los adultos, las ONG y la sociedad en general para que, a través de esos espacios se logre una verdadera movilización en beneficio de los derechos de la niñez mexicana.

Asimismo, de las diversas campañas y jornadas que ya se realizan en su favor, cuyo reforzamiento se torna imperativo para ir asegurando que la protección y defensa de sus derechos, se convierta paulatinamente en una práctica democrática y cotidiana, con estricto apego al orden jurídico

Y, desde luego, de la necesaria reorientación de muchas acciones, políticas y programas vinculados a esos derechos: los que atienden a sus necesidades más elementales como la alimentación, la salud y la educación, pero también de aquéllos otros que se refieren en estricto sentido a su protección como evitar la violencia, el maltrato y el abuso y, de otros más, orientados a la generación de condiciones para dotarles de capacidades para la vida, tales como el adiestramiento para el trabajo, la recreación, el deporte y la cultura.

En esta última vertiente, los sistemas estatales DIF tienen mucho por ofrecer, a través

de las becas académicas y de capacitación y de los espacios representados por los campamentos recreativos a través de los cuales se brindan opciones de desarrollo más integral a los grupos más débiles socialmente, entre los

que destacan los menores trabajadores urbano-marginales, y que están a disposición de los DIF estatales y municipales para que, con su apoyo, dichos espacios cumplan con el cometido para el que fueron creados.

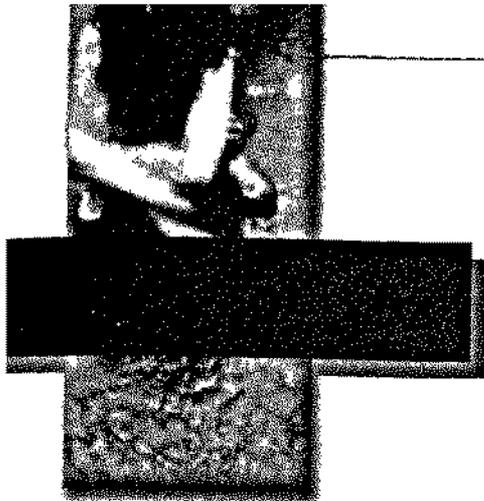


S
w y
w lo
m
d
o

ca de
re c
er tolo

IX. Instrumentos

IX



OBJETIVO

Soportar las políticas y las diferentes líneas de estrategia del presente Programa para la Prevención, Atención, Desaliento y Erradicación del Trabajo Infantil Urbano-Marginal, mediante la promoción y reactivación de los diversos instrumentos y mecanismos que ya vienen operando en los ámbitos estatal y municipal buscando su adopción y adaptación, con énfasis particular en las ciudades del país, en las que el fenómeno tiende a concentrarse

Con dichos instrumentos se buscará sumar esfuerzos, recursos y experiencias de la sociedad civil para responder con mayor eficacia y oportunidad, a la compleja y diversa problemática que presenta este grupo de menores, con las adecuaciones y adaptaciones que resulten necesarias a cada región y centro de población

IX.1. PATRONATOS.

Concebidos éstos como organismos sociales de unión duradera, formados por un grupo de personas voluntarias que se constituyen jurídicamente cuentan con una estructura organizativa específica, con reglamentos, estatutos y recursos administrados por él mismo y de forma legal ante un notario público

Para la conformación del patronato debe buscarse incorporar a personas de prestigio moral y comprobada vocación de servicio. Para ello es de suma importancia desarrollar e impulsar la voluntad política de autoridades y sobre todo de las presidentas de los sistemas DIF. Al estar constituidos jurídicamente y no formar parte de la estructura gubernamental, tienen la ventaja de que sobreviven a

los cambios de administración municipal y estatal, lo que garantiza la continuidad de su actividad, dichos grupos sociales trabajan de manera organizada, en torno a una causa, en este caso, a la de los menores trabajadores dirigiendo los esfuerzos de todos sus integrantes para el logro de sus objetivos

Se orientan a proporcionar apoyo asistencial a los menores que son atendidos por el programa, a fin de mejorar sus condiciones de vida a través de la captación de recursos para solventar las necesidades económicas, educativas y culturales de los menores y sus familias

Los patronatos para cumplir con sus objetivos, se pueden abocar a la intensificación de acciones como las siguientes:

- Impulsar campañas de sensibilización dirigidas a posibles nuevos integrantes para el patronato, (empresarios, hoteleros, restauranteros, comerciantes, etc), con el fin de dar a conocer la significación y trascendencia del programa, e invitarlos a la corresponsabilidad social.
- Realizar acciones y eventos de carácter social, cultural, deportivos y recreativos con el fin de obtener recursos financieros.
- Convocar al sector público, privado y social para el apadrinamiento de los menores que son atendidos por el programa, buscando así personas interesadas en establecer un compromiso, mediante la aportación financiera traducida en una "Beca Mensual" para uno o más niños durante el tiempo que defina el padrino y para establecer un vínculo personal con el menor apadrinado

IX.2. FIDEICOMISOS.

Se trata de un instrumento cuyo propósito primordial consiste en operar con fines de recaudación, administración y aplicación de recursos, para apoyar las acciones del programa.

Un fideicomiso tiene como fin social asegurar la transparencia en el manejo de recursos económicos. Se constituye con el depósito de una cantidad mediante un contrato con una institución bancaria a través del cual una persona física o moral llamada Fideicomitente destina recursos para su manejo con un fin determinado.

Dichos recursos se administran mediante la instauración de un Comité Técnico mediante el cual se determina de común acuerdo, la forma a través de la cual su patrimonio social se incrementará, ya sea con donaciones para financiar el programa o a través del manejo racional de los intereses que genere el capital. Es entonces, en síntesis un instrumento de recaudación y administración de fondos, con fines no lucrativos.

Como lineamientos generales para la integración de fideicomisos en este Programa, se señalan los siguientes:

- Desarrollar e impulsar la voluntad política de las autoridades y de la sociedad en general mediante la sensibilización de las posibles personas, instituciones o grupos interesados en conformarlo sobre la significación y trascendencia del Programa
- Corresponderá en ese marco al responsable de cada sistema estatal DIF, sensibilizar y hacer labor de convencimiento con sus autoridades para que, a su vez hagan

saber a la Presidenta del DIF, de la importancia de conformar un fideicomiso para la recaudación de recursos económicos en beneficio de los menores trabajadores y sus familias

- Sin perder de vista que este instrumento debe operar en el marco del presente programa, será importante el respeto y la autonomía de los ámbitos de trabajo del fideicomiso y del equipo operativo, así como el contacto cotidiano y una constante comunicación, que redundará en el cumplimiento de sus propósitos, beneficiando así a la población objetivo.
- Para el efecto del buen desarrollo del fideicomiso, se debe constituir un comité técnico con las facultades y los términos que marca la Ley de Instituciones de Crédito, el cual funcionará al reunirse la mayoría de sus miembros y sus decisiones serán igualmente por mayoría, levantándose acta de cada reunión.

Se debe señalar dentro de las cláusulas del contrato, que sólo se podrá disponer de los intereses que genere el fondo. Para tal efecto se solicita la apertura de una cuenta de cheques, como medio para las transacciones de depósito y retiro de acuerdo a la carta de instrucciones que avala el acta de autorización del comité técnico.

Sobre este particular y con el propósito de garantizar la continuidad de los beneficios del fideicomiso y de recaudar más recursos, se sugieren las siguientes acciones.

- Abrir una cuenta especial de captación de donativos
- Trasladar los donativos captados al fondo original del fideicomiso

- Diseñar campañas de procuración de fondos.
- Organización de eventos especiales para obtener recursos.
- Realizar las coordinaciones, concertaciones y gestiones necesarias para incrementar los recursos que genere el fondo
- Respetar a los donantes en cuanto al uso y destino de sus aportaciones

IX.3.COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL.

Los grupos de población que viven en condiciones de vulnerabilidad como es el caso de estos menores trabajadores, se enfrentan a una diversidad de problemáticas, para contribuir a su solución se requiere de la participación interinstitucional y de concertación con organismos públicos y privados para poder brindar los servicios con una respuesta oportuna e integral a los menores trabajadores y sus familias

Los servicios deben adecuarse a las condiciones y características de estos grupos de población, para que se puedan realizar acciones que de manera efectiva, representen una posibilidad para romper el círculo de carencias en las que se desenvuelven

Para ello es prioritario establecer metas y objetivos comunes, que den a las acciones de las distintas instituciones una misma direccionalidad, posibilitando con ello resultados de mayor impacto en los ámbitos de salud, educación, alimentación, recreación, cultura y deporte y de promoción de los derechos del niño promoviendo con ésto, el acceso al paquete básico de bienestar social

Y, en ese sentido existen ya a nivel estatal algunos mecanismos que será necesario reactivar, como es el caso de las comisiones estatales de los Programas de Acción en Favor de la Infancia y de sus diferentes comités, en particular los comités MECED que fueron creados con ese propósito de lograr la integralidad y complementariedad de las acciones institucionales, a fin de proporcionar una atención integral para la satisfacción de las necesidades de los menores, jóvenes y familias en situación de vulnerabilidad, y que tiene entre otras funciones, las de.

- Normar los criterios de intervención de las instituciones oficiales y privadas que participan en la comisión para que sus acciones se den en el marco de los derechos constitucionales y del niño, garantizando así los servicios y apoyos requeridos,
- Establecer metas y objetivos comunes que le den a las acciones de las distintas instituciones, una misma direccionalidad posibilitando con ello resultados de mayor impacto, e,
- Impulsar las acciones estatales y municipales partiendo de sus problemáticas y contextos particulares, evitando parcializar y dispersar recursos y servicios.

De manera particular podrán ser muy útiles a los propósitos de este programa, los comités que se han comenzado a instrumentar en los estados, sobre la vigilancia y seguimiento de la aplicación de la Convención de los Derechos de la Niñez

IX.4. Centros de Día.

Otro instrumento fundamental de este programa está representado por los diversos cen-

tros de reunión, orientación y capacitación que igualmente ya existen en la mayor parte de los estados, en los que adquieren modalidades, nombres y características particulares, siendo a veces Centros PAMAR, Centros MECED y Centros DIA, o bien, Casas Club, Casas MECED, etc.

Lo más importante es que son espacios que funcionan como centros de reunión donde se brindan diversas opciones de atención dirigidas a la población objetivo de este programa, además de servir como lugares en los cuales se ejecutarán las estrategias que de él emanen

En éstos, se llevan a cabo actividades de tipo educativo-formativas, culturales y recreativas para niñas, niños y adolescentes, familias y comunidad, que propician el aprendizaje de hábitos, valores y conductas que les permitan alcanzar mejores niveles de vida, dentro de un lugar seguro que compita contra las actividades de la calle brindando opciones de desarrollo.

Para el óptimo funcionamiento de los centros es importante tener claridad sobre el potencial que ofrecen, que el grupo operativo se informe y documente sobre el objetivo, funcionamiento y actividades mínimas necesarias para establecerlos.

Asimismo, debe ser un espacio que ofrezca a los menores una gama de actividades, dentro de las que puedan seleccionar aquellas que les permitan encauzar sus habilidades, aptitudes, inquietudes y aspiraciones; entre otras, educativas (grupos de alfabetización, de primaria, secundaria abierta, y/o grupos 10-14 del INEA y apoyo pedagógico); talleres de capacitación para el trabajo (carpintería, corte y confección, electricidad, belleza, computación etc.), ludoteca y biblioteca, deportivas (fútbol, basketbol, béisbol, tenis de mesa, etc.);

culturales (música, danza, cine-debate, ciclos de conferencias, etc.

Será fundamental que dentro del centro se realicen actividades para las familias de los menores como: escuela para padres, apoyo psicológico y de trabajo social, ciclos de conferencias, etc. ya que a través de éstas, se les orientará para que busquen alternativas de solución a sus problemas y mejoren sus niveles de vida

Lo más importante será tener presente para una adecuada compatibilidad con este programa y a la reorientación de la política a la atención de los menores trabajadores del sector informal que cuentan con familia, que este espacio no deberá convertirse en un albergue, es decir, que más allá de la modalidad que adquieran en cada estado, funcionen efectivamente como centros para la atención de día.

PROGRAMA PARA LA PREVENCIÓN, ATENCIÓN,
DESALIENTO Y ERRADICACIÓN DEL TRABAJO
INFANTIL URBANO MARGINAL

Esta obra se terminó de imprimir el día cinco de septiembre de dos mil, en los talleres de Comunicación Gráfica y Representaciones PJ, S.A. de C.V. Arroz doscientos veintiséis, Colonia Santa Isabel Industrial, Iztapalapa, DF. El tiraje consta de dos mil ejemplares en papel cultural de noventa gramos (interiores) y papel couché de doscientos cincuenta gramos (cubiertas). Se utilizó la fuente Garamond de ocho, once, trece y veinticinco puntos. Formación y diseño: Isidro García Valencia.

el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia pretenden con esta publicación, dar cuenta de los esfuerzos que se han venido realizando en los años recientes, en la atención de las niñas y niños trabajadores urbano-marginales, sin duda uno de los grupos de la infancia más vulnerables del país, y sobre los retos que se enfrentan para ofrecerles respuestas más integrales.

La validez documental de este programa radica en que no sólo ofrece una rica panorámica de los progresos que paulatinamente se han venido alcanzando durante los dos últimos decenios; a partir de la realidad actual es posible visualizar los desafíos que se presentan y perfilar las posibles líneas de acción a desarrollarse en el futuro para garantizar una mayor protección de los niños, niñas y adolescentes; sobre todo, de aquéllos que por cuestiones de pobreza se desenvuelven en los espacios urbanos para allegarse de un ingreso para ellos y/o sus familias; y de muchos otros en riesgo latente de enfrentar esa situación.