



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL
ESTADO DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**REFLEXIONES TEÓRICAS SOBRE LA NIÑEZ EN SITUACIÓN DE CALLE: LOS
DESAFÍOS DE LA ADMINISTRACIÓN Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA:

ANGEL DAVID VILLANUEVA ORTEGA

DIRECTORA: MTRA. LAURA MOTA DÍAZ

TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO; SEPTIEMBRE, 2014

DEDICATORIA

a DIOS, por tantos motivos...

a mi Familia:

*a mis padres por su eterno amor y por siempre
permitirme **ser**...*

*a Vero, mi hermana,
ejemplo y motivación siempre...*

*a Saúl, mi hermano,
el primer amigo y cómplice en todo...*

AGRADECIMIENTOS

Un agradecimiento especial a la Maestra Laura Mota Díaz, directora de este trabajo, por su paciencia conmigo, su guía en esta investigación y su tiempo dedicado en la revisión.

Un agradecimiento también a todos los amigos, compañeros y demás personas que compartan conmigo la alegría sincera de ver terminado este trabajo.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
CAPITULO I. NIÑOS EN SITUACION DE CALLE. UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA	7
I.1 Definiciones.....	7
I.2 Algunos enfoques disciplinarios sobre el estudio de la niñez en situación de calle.....	12
I.3 La niñez en situación de calle como objeto de la administración pública.....	21
CAPITULO II. EL PROBLEMA DE LOS NIÑOS EN SITUACIÓN DE CALLE DENTRO DE LA AGENDA PÚBLICA INTERNACIONAL Y GUBERNAMENTAL	25
II.1 El problema en la agenda de los Organismos Internacionales.....	25
II.2 El problema en la Agenda Gubernamental Mexicana.....	40
II.3 El aporte de Organizaciones de la Sociedad Civil.....	45
CAPITULO III. REFLEXIONES EN TORNO AL PAPEL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, PARA EL TRATAMIENTO DEL PROBLEMA DE LOS NIÑOS EN SITUACIÓN DE CALLE	54
III.1 Los niños en situación de calle. Una oportunidad para la administración pública.....	54
III.2 El papel de las políticas públicas y sus desafíos actuales.....	57
III.3 La importancia de la interdisciplinariedad en el tratamiento del problema.....	62
III.4 Tratamiento al problema desde la administración pública.....	65
CONCLUSIONES	72
BIBLIOGRAFÍA	76

INTRODUCCIÓN

La creciente urbanización alrededor del mundo y la migración frecuente que se da hacia las ciudades no están generando el crecimiento económico y el desarrollo social que se pretende porque, más allá de eso, están siendo causa de graves desigualdades sociales que entorpecen el desarrollo integral de los países. El desarrollo humano no va al ritmo del crecimiento de las ciudades, por lo que cada vez más se está alentando la heterogeneidad de la sociedad, dejando al descubierto la inequidad entre unos y otros. Dentro de este escenario, uno de los sectores más vulnerable es la infancia y lo ejemplifica claramente con la niñez en situación de calle.

Tal problema no es exclusivo de algún país o región del mundo, si bien no está presente de la misma magnitud en todos lados, es un hecho que este fenómeno social ha penetrado casi todas las sociedades, dejando al descubierto los errores y asignaturas pendientes de los gobiernos. Unicef (2012) en su *Estado mundial de la Infancia* reconoce que se trata de un problema internacional y alerta sobre la urgencia de atenderlo por el bien no solo de la infancia sino de la humanidad en general.

Las desigualdades urbanas en cuestión de salud y educación son escandalosas, la escuela y la atención médica parece estar negada para los menores en condición de pobreza y marginación. Todo esto acarrea que los menores busquen por sus propios medios, ya no la educación y las medicinas, sino el alimento y el dinero. Salen a la calle con la esperanza de salir de la pobreza, sin saber que la calle puede perpetuar la condición de la que pretenden escapar. La respuesta de los Organismos Internacionales, los gobiernos locales y de la sociedad civil parece que ha quedado totalmente rebasada por el problema. Los menores en situación de calle siguen en espera de las acciones que los adultos aun no hemos emprendido por ellos.

El objetivo del presente trabajo es conocer la situación del fenómeno de la niñez en situación de calle, a través de las distintas perspectivas disciplinarias de las ciencias sociales que se han abocado a su estudio, así como de las acciones que tanto el gobierno como la sociedad civil han emprendido. La intención última es destacar el papel que ha tenido la administración pública en la atención del problema desde dos vías: su análisis como problema social y el diseño de políticas públicas para su atención.

Se trata de un recorrido bibliográfico con la intención de obtener una aproximación teórica al fenómeno de la niñez callejera, a partir de la investigación realizada desde diferentes disciplinas de las ciencias sociales en torno al problema. También se describen algunas experiencias prácticas que la niñez en situación de calle ha soportado en el afán de querer erradicarla, y el tratamiento del que ha sido objeto por parte de la sociedad civil.

De igual forma se realizó una revisión de los fundamentos teóricos de la administración pública para poder destacar sus omisiones y posibles oportunidades de contribuir en un mayor conocimiento del problema y posteriormente en una posible solución a través de la implementación de políticas públicas.

El desconocimiento parcial de la administración pública y de las propias políticas públicas propicia que aquella como disciplina quede relegada en su perfil social y científico, y que éstas sean totalmente desvirtuadas casi siempre en el lenguaje y en la práctica. Es pues esta tesina un intento de refrendar a la administración pública como esperanza real de solución a esos problemas públicos que han padecido investigaciones limitadas y ausencia de políticas públicas, como es el caso de la Niñez en situación de calle.

CAPÍTULO I. NIÑOS EN SITUACIÓN DE CALLE. UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA

I.1 Definiciones

Es un hecho que los menores en situación de calle representan una de las tantas expresiones fehacientes de la desigualdad social, que han acompañado el desarrollo de las sociedades, de modo más particular dentro de las urbes.

El problema de los niños en situación de calle, es claramente de orden social y constituye una traba para el completo progreso de las comunidades y más aún de sus habitantes. Los niños que se ven obligados a salir a la calle para poder sobrevivir tienen coartados muchos de sus derechos y minimizadas sus capacidades para lograr su propio desarrollo humano.

Un menor no cuenta con las capacidades y habilidades para enfrentar la vida por sí solo, mucho menos cuando eso debe hacerlo en un ambiente hostil como es la calle, donde los peligros se multiplican y los riesgos son latentes. Las drogas, la delincuencia, la prostitución, el pandillerismo, la trata, e incluso la muerte, son algunos de los males que los acechan día con día.

Para comprender el problema y su complejidad, es imprescindible adentrarnos a las definiciones más recurrentes que aluden al significado de niños en situación de calle, separándolos en dos categorías: “niños *en* la calle” y “niños *de* la calle”, ya que entre ambos términos existen diferencias importantes, que indican también un tratamiento diferente del problema.

El Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2000), organismo referente en el tema, da las siguientes definiciones:

- 1) Los niños “en” la calle son el grupo más grande, por lo regular no son huérfanos, trabajan en las calles pero mantienen sus vínculos familiares, y aunque pasan mucho tiempo fuera de casa, cuentan con un hogar al cual contribuyen con sus ingresos económicos.

2) Los niños “de” la calle, es el grupo de menores que se encuentran sin hogar, tienen los vínculos familiares rotos, han huido de su casa a consecuencia de cualquier especie de maltrato, o en algunos casos han sido abandonados por sus familias. Viven literalmente en la calle y tienen que luchar solos para sobrevivir. (Unicef, 2000 en Forselledo, 2001: 49)

En cualquiera de los dos casos, la urgencia por resolver el problema es justificada. Los niños “de” la calle deben volver con sus familias y éstas les deben procurar lo necesario para su crecimiento y desarrollo físico y emocional. Los niños “en” la calle deben abandonar el trabajo en la calle ya que puede ser el primer paso para abandonar el hogar y empezar una nueva vida lejos de casa.

Tanto el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) como el DIF del Estado de México (DIFEM) adoptan en sus definiciones las dos mismas categorías para la atención de la niñez en situación de calle.

Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) señala que hay tres categorías: existen aquellos que trabajan en las calles como su único medio para obtener dinero; aquellos que se refugian en las calles durante el día, pero que en la noche regresan a alguna forma de familia; y por último, aquellos que viven permanentemente en la calle sin ninguna red familiar. No obstante, advierte que todos se encuentran en riesgo de sufrir abuso, explotación y violencia, pero los más vulnerables sin duda son aquellos que realmente duermen y viven en las calles, los niños **de** la calle. Aunque es probable que para sobrevivir muchos niños en situación de calle posean empleos como lustrar calzado, limpiar parabrisas, cargar bultos en los mercados, vender dulces, etc., lo más duro y cierto de esa realidad es que una gran mayoría terminan muriendo en la acera, víctimas de las drogas, la violencia y las enfermedades. No tienen la posibilidad de acceder a la educación básica y/o a la capacitación para el trabajo, dado que son marginados y excluidos de la sociedad, son los invisibles, esos a los que Luis Buñuel llamó *Los olvidados*. Ante esas circunstancias la expectativa de vida de los menores callejeros es muy baja, por lo que su futuro es entre tonos grises y negros.

Una categorización similar la encontré en la revisión que hice sobre las mesas de trabajo, realizadas en México en el año de 1980, entre UNICEF y el DIF Nacional. En dichas mesas, se habló además de los menores “en” y “de” la calle, de los *menores en riesgo* a quienes se les definió como aquellos niños que por pertenecer a familias con situación precaria, corren el riesgo de ser expulsados del seno familiar, y generalmente acompañan a los padres o hermanos en la realización de actividades en la calle; es decir que estos niños se pueden ubicar en situación de vulnerabilidad social, a diferencia de los otros, que más bien se ubican en situación de completa exclusión social. Las tres categorías eran parte de lo que en su tiempo se conoció como MESE (Menores en situación extraordinaria).

Como podemos ver, es prácticamente evidente el consenso en la categorización de los niños en situación de calle, pues en la mayoría de las investigaciones respecto al tema se adoptan las existentes, con algunas variantes en la redacción pero con nulas modificaciones sustanciales.

Por otra parte, hablar de los niños en situación de calle es hablar también de subdesarrollo, pues estamos ante una situación social en la que convergen la pobreza de ingresos; los problemas de salud; una educación deficiente y también excluyente; escasa cobertura de necesidades básicas; desigualdad e inestabilidad; todo lo cual merma el progreso de la persona y por ende de la sociedad.

Para lograr un paso importante hacia el bienestar social son imprescindibles condiciones de vida, donde las necesidades, y especialmente los derechos humanos, de cada persona y cada grupo se satisfagan con pleno respeto, de tal modo que se logre el desarrollo humano con dignidad, libertad y oportunidades de ascenso social, tal como lo propuso Amartya Sen (2000), quien también ve en el desarrollo la promoción de la libertad, es decir, que el desarrollo de una persona implique también el poder disfrutar de esas libertades que nos permitan satisfacer nuestra necesidades más básicas, así como las culturales, recreativas y políticas. Se trata de concebir al desarrollo no solo como mero crecimiento físico o

económico, sino como un potencializador de nuestras libertades individuales, se trata de concebir al “desarrollo como libertad”.

El desarrollo humano es el proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente (PNUD, 1990). Combinado con otras oportunidades como lo son la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo, nos darían como resultado una alta calidad de vida. La búsqueda de las libertades juegan un papel fundamental en este tema, ya que la libertad y el desarrollo están en constante relación y una determina a la otra, pues si una persona pretende lograr un pleno desarrollo, debe buscar expandir sus libertades, y al ejercer esas libertades, logra sí, su propio desarrollo pero al mismo tiempo contribuye al progreso económico y social. Al estar limitadas las libertades, el desarrollo también lo está, lo que obstaculiza cualquier progreso, pues con suficientes oportunidades sociales, los individuos pueden configurar en realidad su propio destino y ayudarse mutuamente (Sen, 2000: 7). Si bien estas ideas son aplicables en lo general a la sociedad, considero que dado el perfil de esta investigación, es menester enfocarme en el desarrollo de los niños, para lo cual la siguiente cita me es de gran utilidad:

El desarrollo de los niños y las niñas se entiende como un proceso por el cual, se logra el crecimiento armónico e integral de sus aspectos: físico o biológico que le da la capacidad para moverse y configurarse corporalmente; psicológico, que le da la capacidad de desarrollar su propia identidad como individuo; mental o cognitivo, que le da la capacidad para pensar y hablar; afectivo que le da la capacidad para sentir y amar; y social, que le da la capacidad para relacionarse con los demás. (Forselledo, 2001:51)

Como vemos, el desarrollo de un niño es algo complejo y es justamente el periodo de infancia el que determina su capacidad afectiva e intelectual, así como su estado anímico y de salud, que en últimas, son los elementos que definen su personalidad en la vida adulta. Aun cuando el menor crece dentro del vínculo familiar, no está exento de enfrentarse a diversos problemas en su formación; pero la situación es mucho más complicada con aquellos que se encuentran en

situación o riesgo de calle. Factores como el amor, la salud, la educación y la seguridad son los que conforman tanto el desarrollo como la protección de los niños. Su calidad de vida dependerá del grado en que el Estado y la sociedad misma atiendan estas necesidades, pues son ellos de quienes dependen los menores. Si una de estas necesidades básicas no se encuentra satisfecha, perjudicará no solo su niñez sino su formación completa que cobrará factura en un futuro.

Cuando los menores encuentran o perciben que están insatisfechas algunas de sus necesidades, en muchos casos tienden a buscarlas por ellos mismos. El dinero, la comprensión, la atención, e incluso el cariño y “la seguridad” la pueden encontrar en la calle con otros menores en su misma situación, quienes los reciben y adoptan formando un grupo en el que se identifican unos con otros. Y al sentirse integrantes de un grupo, el lazo se hace más fuerte y es cuando se puede empezar a romper el vínculo con la familia.

Hay que tomar en cuenta también que se trata de un fenómeno que va en aumento y que por lo tanto nadie puede evadir su responsabilidad en el problema, ya que necesita la atención tanto de la familia, la sociedad/comunidad y del Estado. Estamos asistiendo a una época en que el modelo tradicional de familia no es lo que priva, los padres separados, la unión libre, los divorcios, la unión entre parejas que ya cuentan con hijos, las familias monoparentales y la unión entre parejas del mismo sexo son algunas de las situaciones que contribuyen al aumento de este fenómeno social. Si bien estos nuevos modelos de conformación familiar no debieran ser un pretexto para la propagación del fenómeno, la realidad es que siguen siendo una de las causas por las que los menores abandonan parcial o totalmente el hogar al no encontrar la atención y el amor que debieran tener en casa.

Como vemos entonces no se trata de un fenómeno aislado, ni siquiera de un fenómeno focalizado, pues está presente tanto en áreas rurales, como en las semiurbanas, urbanas y metropolitanas; y sus causas pueden ser de toda índole.

La búsqueda de trabajo, o mejor dicho, la búsqueda del dinero, es uno de los principales motivos por los que el menor se ve obligado a salir a la calle para contribuir a la economía de la familia o para su propia subsistencia. Las opciones de emplearse que encuentran son variadas; no obstante, en todas ellas se ve en peligro tanto su dignidad como su propia integridad física. Las ocupaciones de vendedores, traga fuegos, cargadores, limpiaparabrisas, e incluso pedir limosna, son de las más comunes entre los menores; sin embargo también pueden caer en las redes de prostitución y delincuencia.

En los casos más extremos los menores no solo tienen que soportar la pobreza en la que viven, sufren también violencia de sus propios padres o de sus padrastros o madrastras, sienten frustración y desesperación lo que los orilla a alejarse de su casa pues ya no la conciben como hogar, es entonces cuando la calle se les presenta como (única) alternativa para “liberarse” de sus problemas. La calle se convierte en su hogar y sus pares en su familia.

Tratándose de un fenómeno social que puede ser abordado desde distintos enfoques y disciplinas, me parece prudente hacer referencia a algunos de los estudios realizados, con el fin de poder identificar los aportes de cada uno al tema.

I.2 Algunos enfoques disciplinarios sobre el estudio de la niñez en situación de calle

La niñez en situación de calle es un problema que reclama no solo la atención de todos los sectores de la sociedad, sino también de todos los esfuerzos desde la academia para una mejor definición del problema, un conocimiento integral del mismo y un trabajo conjunto en las acciones. Cada quien desde su trinchera contribuye a una mejor percepción del problema.

La **Psicología** como ciencia social es referente obligatorio en el tema de la niñez en situación de calle, pues dentro de su enfoque se abordan temas como la personalidad del menor, sus manifestaciones emocionales y cognitivas, los tipos

de relación entre el menor y la familia, así como las causas y consecuencias de esas relaciones. El siguiente párrafo ilustra parte del aporte de la psicología dentro de esta empresa.

Existen muchachos que, ante el previo abandono psicológico de la madre, responden con el abandono físico de ella. También hay quienes toman venganza de una madre autoritaria y agresora, con la huida hacia la calle, con la intención de provocarle una preocupación. Más sofisticadamente, algunos sicólogos hablan de que el niño percibe en ocasiones el abandono del padre como una agresión, ante la cual el menor responde abandonando a la familia por identificación con el agresor. En algunos otros casos, el niño, en el fondo de su ruptura con la familia, pretende generar celos ante el frecuente cambio de pareja de la madre, en un claro rechazo a esa actitud. Más frecuentemente, el niño o el adolescente maltratado busca simplemente huir de los golpes o agresiones, conducido por lo que los especialistas señalan como "ansiedad desvinculatoria". No es infrecuente encontrar, también, algunos menores que frente a una educación afectiva que prohíbe, esconde y limita su propio desarrollo afectivo-sexual, reacciona tomando distancia de la familia. (Fernández, 1993: 57)

Como vemos, la psicología desde su trinchera estudia las causas del comportamiento del menor, su personalidad, el porqué de sus acciones y cómo es que éstas afectan su desarrollo y el de sus allegados. Se trata de un enfoque donde entra en juego la observación e investigación de campo, la investigación científica, la investigación clínica, las pruebas psicométricas, los test, las consultas, las charlas, el psicoanálisis, las entrevistas, etcétera.

Prueba de lo anterior es lo que nos presenta Manuel Llorens (2005) en su libro *Niños con experiencia de vida en la calle*, donde retoma una lectura clínico psicológica de algunos autores peruanos, quienes desde su experiencia con niños en esta situación elaboraron un perfil psicológico que incluye, entre otras, las siguientes características:

una estructura psíquica precaria, que se podría describir como un yo precario, carencias materiales y afectivas importantes, falta de atención de la madre y el padre, dificultades cognitivas, vivencias frecuentes de maltrato con estrés postraumático frecuente, autoestima deteriorada, hogar conflictivo, uso de la negación y la omnipotencia como mecanismo de defensa, construcción de nuevas identidades en la calle, experiencia sexual temprana en la cual se dan

algunas historia de abuso, conducta hiperactiva, conductas agresivas y desafiantes, tendencia a relacionarse con los demás a través de la provocación y un alto consumo de drogas.(Llorens, 2005: 85)

Todas estas características se enmarcan en la vida de un menor que tiene como escenario de vida la calle. Mucha de la importancia del enfoque psicológico es que dentro de sus investigaciones también encontramos algunos aspectos positivos dentro de este fenómeno social, es decir la psicología no solo nos ayuda a describir las características patológicas, sino que también nos es útil para encontrar algunas fortalezas dentro del comportamiento del menor callejero, fortalezas que bien pueden ser aprovechadas en el momento en que se pretenda atacar el problema. Le Roux y Smith (1998) argumentan que la solución de irse del hogar con frecuencia muestra la posesión de recursos de autonomía, independencia, capacidad para defenderse ante situaciones violentas y opresivas, así como el desarrollo de estrategias de afrontamiento creativas para sobrevivir en el imprevisible ambiente de la calle. (Le Roux y Smith, 1998; citados en Llorens, 2005: 85)

Algunos de los estudios dentro de esta perspectiva se centran en investigar el estado de salud de los menores en situación de calle, sus adicciones, sus filias, sus fobias y todos aquellos trastornos mentales que sean consecuencia de vivir en la calle.

Estos menores poseen una autovaloración frágil, donde los niños y las niñas con frecuencia se sienten poco valiosos porque no reciben reconocimiento, y como consecuencia de la dolorosa vivencia de la exclusión, rechazo y estigmatización que han vivido. Esta vivencia se convierte, en muchos casos, en uno de los conflictos psicológicos centrales y es por ello que muchas de sus conductas e interacciones tienen que ver con intentos de acceder a una mayor sensación de valía. (Llorens, 2005: 86)

La autoestima, por ende, es pieza clave en el estudio psicológico de los menores callejeros, pues de ella depende mucho el desarrollo que pueda lograr una persona. En el artículo *Niños de la calle: autoestima y funcionamiento yoico* (el estado psique del niño en la calle) (2007) a través de una investigación de campo se estudió el nivel de autoestima de los menores y su funcionamiento yoico, dando

como resultado que a menor nivel de aquella, menor desarrollo de éste, y viceversa. La misma psicología acepta que no se trata de un problema unifactorial sino multifactorial y que debemos rebasar los estudios descriptivos que solo mencionan las características de vida de los menores callejeros pero que poco abonan en cuanto a su posible erradicación. (Martínez et al., 2007) El menor en situación de calle está muchas veces no solo limitado por la sociedad sino por él mismo y si el cambio no se trabaja primero en él, será imposible ayudarlo desde otro ámbito, de ahí la gran importancia de la psicología en este fenómeno social.

No obstante, la psicología no es suficiente para atacar de manera eficiente el problema, pues estaríamos cayendo en un reduccionismo. Si bien, es importante conocer la historia de cada uno de los menores, es imposible brindar un tratamiento diferente a cada uno cuando sabemos que se trata de un problema social, contextualizado y que también es consecuencia de la dinámica social en que se encuentra. El problema tiene distintas dimensiones, la psicología lo reconoce:

...no es a través de las intervenciones psicoterapéuticas o psicoeducativas como se logra mejorar la situación de los niños y niñas que deambulan por nuestras calles. Lo psicológico tiene su lugar pero solo si está integrado con lo político, legal, cultural, económico, institucional, familiar y neurobiológico". (Llorens, 2005: 84)

En el campo del **Trabajo Social** se busca intervenir en la solución de esta problemática social a través de la concientización, la organización y la gestión de proyectos encaminados a un desarrollo individual y una transformación social. El trabajador social se encarga de realizar los estudios sociales y económicos del menor y su familia (cuando la hay) y describir cual es la problemática que se tiene que combatir, esto lo logra a través de visitas a la comunidad, a la calle, al crucero, al mercado o al espacio en que se encuentra el menor.

Según Ander Egg (1993), el trabajo social es un modo de acción social que supera los enfoques y la concepción asistencialista y pretende ser una respuesta alternativa a la problemática social. De ahí que se atribuya una función de

concientización, organización y movilización de los sectores populares y marginados. (Ander Egg, 1993; citado en Lara, 2009: 12) El trabajador social es muchas veces el que trabaja más directa y cercanamente con los menores callejeros y por lo tanto el conocimiento que genera sobre el problema es vital en el estudio de éste. En ocasiones se pasa por alto las nociones del trabajo social, considerándolo como simple herramienta de los programas; sin embargo, los trabajos de caso, de grupo y los trabajos comunitarios que realiza, son fuente de saber pues así podemos conocer no solo las necesidades de las personas, sino también sus fortalezas y potencialidades que coadyuven a su propio desarrollo.

Por su parte, los estudios sociológicos tratan de indagar causas de este fenómeno social que nos den la oportunidad de entender mejor el problema y atacarlo de manera más eficiente. La **Sociología** busca explicaciones más allá de la economía y la pobreza, tratando de encontrar en las relaciones y/o conductas sociales las posibles causas de esta situación que va en detrimento de los menores.

Tenemos que tener en cuenta que los menores en situación de calle son producto del dinamismo social en que estamos inmersos por lo que este enfoque es un soporte más a la hora de querer conocer a fondo el problema.

Planteamientos que manejan autores, principalmente antropólogos y sociólogos, indican que no solo las condiciones materiales explican este problema, sino que también existen otros elementos inscritos en este proceso, como son las oportunidades de la calle, la libertad, la solidaridad y la fraternidad. Dentro de estos planteamientos los niños de la calle son considerados un producto de la sociedad, en tanto que ésta ha generado aquellos factores sociales, económicos y culturales que influyen en el desgaste de los vínculos familiares. (Bautista, 2013: 7)

Para la sociología son las relaciones y los comportamientos sociales los que causan la situación del niño callejero. Dentro de este enfoque es donde se pueden quizás encontrar más aspectos positivos de esta situación, pues desde la perspectiva del menor, la calle más que un escenario peligroso, es un escenario que le ofrece muchas oportunidades y una aventura real de vivir la vida al límite,

es decir, este enfoque ha encontrado como causa del fenómeno no solo la pobreza, el maltrato o cualquier tipo de carencia, sino que en ocasiones se trata de decisiones propias motivadas por el hambre de libertad, independencia o nuevas experiencias. El menor busca defender su autonomía.

Una de las tareas del sociólogo es estudiar el proceso de “callejerización”, pues el menor no nace, se hace niño callejero por distintas causas que por lo regular el no puede controlar. El niño es visto como un ser social que se relaciona con los demás de tal manera que su situación es producto de esas relaciones, y él responde a esa situación creando diversas estrategias que lo sigan sosteniendo como parte del dinamismo social, creando otro tipo de relaciones, esta vez fuera de casa. Así lo ilustra la siguiente cita:

Desde una explicación sociológica el niño en situación de calle va gradualmente generando relaciones afectivas e identificatorias fuera del núcleo familiar, que le van reclamando atención y que le suponen en un momento dado una atracción mayor que la de la propia familia, por lo cual rompe con esta última. Igualmente cuando el menor percibe que el dinero que suele llevar a su casa no le reporta ninguna satisfacción objetiva y que, por el contrario, puede ser disfrutado solo por él, sucede entonces la desvinculación familiar. El proceso de ruptura es por lo general gradual y lento (Fernández, 1993: 57)

La riqueza de los estudios sociológicos, nos permite ver que los menores en situación de calle son individuos dueños de ciertas características propias y con conductas singulares, pero también son sujetos sociales afectados por la estructura y el contexto en los que se encuentran. Retomando las palabras de José Manuel Grima (1999), los niños en situación de calle son una construcción social de la cual participamos todos.

Del mismo modo los estudios antropológicos nos ayudarían a comprender como es que el menor se desarrolla y “evoluciona” de modo tal que le permita sobrevivir en el ambiente en que se encuentra. El rol que juega el menor es el único que se le permite, o el que tiene que jugar. Un ejemplo que ilustra esto lo encontramos en el libro ¿Chicos de la calle o trabajo chico? (1999), donde se menciona:

...los que transitan por las estaciones y se acercan a ellos, lo hacen guiados por una serie de preconceptos acerca de chicos, que no solo se relacionan con esa identidad social sino que la producen. Los pasajeros esperan violencia de ellos: pues bien ellos les entregan violencia. El público los ubica en la marginalidad: no te acerques que te pueden robar, pues bien, ellos asumen en acto ese lugar en el cual se los coloca (Grima y Le Fur 1999: 71)

La etnografía es una herramienta básica de la **Antropología** a la hora de acercarse al estudio de los menores callejeros, de esta manera pretenden entender su comportamiento social y su desenvolvimiento en las condiciones precarias en que se encuentran. Las historias de vida, las costumbres, las creencias, el lenguaje y todas las características que se entiendan como parte de identidad del grupo son objeto de observación y estudio para un antropólogo. El libro *Malabareando, la cultura de los niños de la calle* (1993) que ya he venido citando, es un estudio de obligada referencia en cuanto al estudio sociológico y antropológico de este fenómeno social, y una de las conclusiones a las que llega el autor es contundente: somos una sociedad que los produce (a los niños callejeros) y a la vez los niega. Somos una sociedad que esta evadiendo el rol que le toca en este problema.

El **Derecho**, es otra de las disciplinas que también tiene su aporte en este andamiaje teórico. Entre su incumbencia está el estudio de la relación entre el Estado y los menores, pues es de suma importancia tener claro aquello que el Estado y los adultos deben hacer por la infancia y lo que no deben hacer.

Las leyes son la institución política para que la igualdad entre los hombres pueda ser una realidad. Las leyes que defienden los derechos de los niños, su formulación y su defensa, así como los procedimientos jurídicos para hacerlo es el quehacer del derecho en esta problemática.

La Declaración de los derechos Humanos y la Convención Internacional de los Derechos del Niño es parte de lo que, desde el Derecho, se ha logrado y que sin embargo aún es poco, pues la realidad nos muestra que el problema no solo no desaparece sino que amenaza con ser mayor. La protección del menor es tema

primordial en el derecho, pero es poco lo que vale cuando el menor tiene un sinfín de carencias que lo obligan a salir a la calle para poder sobrevivir. Como lo dice José Dávalos (1990) cuando habla de las leyes que prohíben el trabajo infantil: La Constitución y la Ley prohíben con toda claridad y contundentemente el trabajo de los menores de 14 años, pero tiene más fuerza la necesidad de buscar alimento que la legislación.

El derecho, al igual que protege al menor, también criminaliza ciertas acciones a las que se ve obligado a realizar el menor callejero. No se trata de justificar ninguna acción delincuencia, sin embargo, algunas ocasiones el Derecho tiene una función más coercitiva que preventiva, criminalizando al menor en situación de calle, y al mismo tiempo aumentando su potencial delincuencia. La ley muchas veces desampara a los menores callejeros, pero no perdona a los que se convierten en infractores. Es entonces cuando caben las siguientes preguntas: ¿a quién protege la ley? ¿A los niños de la sociedad o a la sociedad de los niños?, esto da lugar a una paradoja inquietante: una ley que protege a través de instituciones que sancionan negativamente (Grima y Le Fur, 1999: 160). Un reto importante que se menciona en el mismo libro es cambiar “la valoración de la ley”, pues ésta solo la concibe el menor con un aspecto autoritario lo que le resta posibilidades estructurantes a su psiquismo. El menor no percibe las leyes como sus aliadas, sino como enemigas que al infringirlas se burla de ellas y de cualquier autoridad que las represente.

La mayoría de los autores consultados coinciden en el desconcierto que nos crea el Derecho a la hora de involucrarse en este problema:

una fuerte ruptura, en un plano que en forma un tanto imprecisa podría denominarse político-cultural, convive, en algunos países con más intensidad y evidencia que en otros, con la persistencia, en los planos administrativo y jurisdiccional, de las formas y practicas más tradicionales y corporativas del modelo “compasivo-represivo”, que históricamente ha orientado la relación del Estado con los sectores más vulnerables de la infancia (los menores) y de los adultos en general con todos los niños (García, 2007: 302)

Así el Derecho protege y vulnera al mismo tiempo a los menores, quienes solo conocen sus Derechos cuando éstos ya han sido totalmente violentados y cuando quizás es demasiado tarde para ellos.

Si bien mencioné que la ley existe para crear igualdad entre los hombres, es evidente que a un menor no se le puede tratar igual que a un adulto, Aristóteles decía que tan injusto es tratar desigual a los iguales como igual a los desiguales. En materia de Derechos, a un menor se le debe tratar igual que a cualquier otro menor pero no igual que a un adulto, teóricamente se ha luchado porque así sea y los logros en materia legislativa parece que van en ascenso, sin embargo no basta con tener una legislación perfecta, ya que muchas veces los menores solo pueden aspirar a leer (los que saben) sus derechos, mas no vivirlos, incluso no es raro que el primer derecho que conocen es el derecho a guardar silencio. Es por eso que Alfredo Viguera (1993) al hablar de los Derechos del Niño arroja esta pregunta cruda ¿los derechos humanos de los niños, para que niños son? No basta con seguir haciendo vasto el cuerpo de leyes que procuren el bienestar de los niños si no se les da observancia a las mismas.

Pero es también justo decir que esta tarea no es exclusiva del Derecho, la **administración pública** juega un rol importante a la hora de hacer valer todo lo que desde las diferentes asignaturas se ha logrado, acentuando la importancia y el valor de procurar a la infancia que lo demanda. Aunque los avances jurídicos son notables, la formulación de la política social del Estado en torno a la niñez, y el papel de las instituciones comprometidas evoluciona favorablemente, no son suficientes ante el elevado desconocimiento de los derechos de los niños y adolescentes, que son los más vulnerables ante la situación de miseria, ignorancia, explotación, abuso, imprevisión y violencia que caracteriza un gran porcentaje de la población de América Latina y el Caribe. (Forselledo, 2001: 49)

La ignorancia y la indiferencia son dos grandes obstáculos para el desarrollo, el primero se combate difundiendo información real y precisa que nos dé una perspectiva lo más completa del problema; el segundo, se combate sensibilizando a la gente comprometiéndola con los niños, otorgándoles su dosis de

responsabilidad para con ellos. Son esos los primeros pasos que se pueden dar para llegar al camino de las soluciones de este gran problema.

I.3 La niñez en situación de calle como objeto de estudio de la administración pública

La administración pública tiene entre su quehacer la procuración del bienestar de la sociedad, haciendo uso racional de los recursos y también con políticas claras y específicas orientadas a resolver las problemáticas sociales. De ahí que la niñez en situación de calle quepa perfectamente como un objeto de estudio de esta disciplina, reclamando de ella gran sentido de responsabilidad y compromiso con su tarea, pues en sus manos está la coordinación de todos los esfuerzos realizados por erradicar el problema, si la administración pública falla se fractura todo el proceso que se pudo haber construido incluso desde otras áreas o con ayuda de ellas. El desarrollo humano de los menores depende mucho de lo que desde la administración pública, a través de acciones específicas e integrales se pueda lograr.

La niñez, como hemos podido constatar es un tema alrededor del cual se han escrito innumerables libros, documentos, artículos, ensayos y demás géneros literarios desde toda perspectiva; sin embargo, en lo que respecta a la niñez en situación de calle, aunque también ha sido objeto de estudio de algunos autores, está claro que aún queda mucho por decir y mucho más por hacer. De ahí que no resulte ocioso el volver la cabeza hacia este problema desde una disciplina que entre sus objetivos primordiales debe atender el interés común y responder de una manera efectiva. Sin embargo, es muy escasa la bibliografía con la que la administración pública ha contribuido en esta materia, pues sus esfuerzos para atender tal problemática se basan, sobretodo, en documentos de Instituciones Públicas, por ejemplo documentos del DIF o de UNICEF, en los manuales de programas para erradicar este problema; en discursos de informes de resultados, etc., donde la repetición de ideas y la enumeración de buenas intenciones es lo

que prolifera. La administración pública se ha conformado con adoptar simplemente el conocimiento que se genera desde otras disciplinas, y peor aún, repitiendo definiciones, fórmulas y programas que la propia experiencia nos dice han quedado totalmente rebasados.

Es cierto que la administración pública ha fungido más como mero ejercicio del Estado, concediéndole así solo la capacidad para intervenir sobre los problemas a través de la creación de áreas o departamentos dentro de la estructura gubernamental, o bien a través de la formulación de programas específicos. Su perfil ha sido encasillado tradicionalmente como herramienta, práctica o simple quehacer de la función pública, limitándola a la práctica burocrática. No se trata de un concepto del todo erróneo pues en efecto, esa es una de sus funciones, sin embargo como disciplina social también tiene la capacidad y la obligación de estudiar científicamente los problemas, para que con ello pueda estar en condiciones de formular políticas públicas efectivas.

Los documentos que se redactan desde la administración pública, adoptan definiciones de la psicología o la sociología, aportes de la antropología, argumentos del Derecho y acuden al trabajo social para la realización de las actividades. Paradójicamente coordina y al mismo tiempo se margina como disciplina pues su aporte es nulo. Incluso los datos y estadísticas muchas veces se construyen desde otras trincheras, y cuando se construyen desde la administración pública prácticamente es su mayor aporte. No se trata de estar en contra de la Interdisciplinariedad, sino de exigir de la administración pública un aporte real que este en sintonía con el de las demás disciplinas y que no se convierta en el concepto simplista que la mayoría tiene de ella.

Los estudios que giran en torno a este fenómeno desde la administración pública deben indagar en las causas (de toda índole) que lo generan, en las necesidades de los menores que los obligan a salir a la calle, en sus derechos violentados, en sus contextos familiares, comunitarios y sociales, en los porqués de sus acciones y en todo lo que de alguna manera afecta al menor y su desarrollo. La administración pública debe ver en los menores callejeros un objeto de estudio,

pero también la oportunidad de lograr su misión como disciplina humanista y su misión como parte del estado.

Este fenómeno tiene distintas vertientes que se pueden analizar, como lo es la desigualdad, la marginación, el trabajo infantil, la falta de educación, las enfermedades y peligros de la calle, el maltrato, sus relaciones sociales, etc., y todas ellas encajan perfectamente en la tarea que tiene la administración pública, la de incidir de una manera directa y real en los problemas públicos; de esta manera puede y debe integrarse con otras disciplinas para que el fenómeno de los niños de la calle sea abordado de manera inter y transdisciplinaria.

De acuerdo con Omar Guerrero (2007) la administración pública tiene por objeto a la sociedad, para la cual labora en su perpetuación y desarrollo. Por consiguiente, dicha administración tiene su origen existencial, así como su legitimidad y justificación, en la perpetuación y desenvolvimiento de la sociedad. Luego entonces la administración pública debe ser la primera interesada no sólo en el conocimiento de los problemas sociales, sino en la resolución de éstos de tal modo que contribuya al desarrollo social.

La niñez en situación de calle más que objeto de estudio desde la administración pública, ha sido objeto de intervención gubernamental, cosa que no es menor ni despreciable; sin embargo, es muy difícil que cualquier campaña o programa solucione problemas estructurales como éste, sin antes tener bases teóricas, diagnósticos confiables y demás estudios que sostengan toda implementación de acciones. A pesar de que las acciones se han justificado en algunos conocimientos académicos, es claro que esos conocimientos se han desarrollado desde otras áreas y no precisamente desde la administración pública, que se ha conformado con ser acumuladora de información más que generadora.

En el campo de la administración pública no se pueden pasar por alto fenómenos de esta magnitud que frenan el desarrollo individual y social, la inclusión de todos ellos como su objeto de estudio será un gran acierto en el desarrollo de la disciplina y de la práctica administrativa. La niñez callejera es una oportunidad de

desarrollar todo el arsenal teórico y práctico de la administración pública, de demostrar la validez de sus conocimientos, la seriedad de su práctica, el peso de sus acciones y la importancia de su existencia.

La administración pública, al estar situada entre el Estado y la sociedad es la mediación perfecta de establecer un diálogo entre ambas partes para la solución de los problemas públicos. Su característica de ciencia aplicada le permite intervenir, quizás más que cualquier otra disciplina, en la “vida real” de los ciudadanos, a través del interés en sus demandas, el conocimiento de sus problemas y la inclusión de la mayoría de las voces que se alzan para darles solución. El fenómeno de la niñez en situación de calle no puede quedarse fuera de los objetos de estudio y análisis de los administradores públicos, pues sería contribuir a la perpetuación de su situación.

CAPITULO II. EL PROBLEMA DE LOS NIÑOS EN SITUACIÓN DE CALLE DENTRO DE LA AGENDA PÚBLICA INTERNACIONAL Y GUBERNAMENTAL

II.1 El problema en la agenda de los Organismos Internacionales

El **Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia** (UNICEF) es un programa de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) con sede en Nueva York, su función es la de proveer ayuda humanitaria y de desarrollo a niños y madres de países en desarrollo. La tarea que realizan es titánica pues las carencias de los menores alrededor del mundo son muchas, pero también es necesaria pues sin las acciones emprendidas por este organismo serían mucho menores los logros alcanzados en materia infantil.

Desde su creación, en 1946, Unicef ha contribuido al desarrollo humano de la infancia mundial. En 1959 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración de los Derechos del Niño, que se concentra en el derecho de los niños a la educación, la atención de la salud y la nutrición adecuada. A partir de aquí los logros que se siguen son cada vez más grandes y alentadores, aunque también desiguales; pero, no fue sino hasta 1989 cuando nuevamente la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CIDN), que entró en vigencia en septiembre de 1990. La Convención se convirtió en el tratado de derechos humanos más aceptado de la historia, obligando a los Estados parte a su cumplimiento. Esta convención fue un parteaguas en el intento por respetar y conservar la integridad de todos los menores que se encuentran en una situación precaria.

En el artículo *Niñez en situación de calle* (2001) del psicólogo Ariel Forselledo, se enlistan los artículos de dicha Convención, en los que se aboga por que los menores no se encuentren desprotegidos y en riesgo de ser parte de la niñez callejera, artículos que sin duda son un gran aporte en el combate a este fenómeno, pues de ellos se desprenden varios elementos para la formulación de

políticas para este sector. Se trata de los siguientes derechos consagrados en la CIDN:

Art. 2. A no ser discriminado

Art. 3. A que el interés del niño sea lo primero en todas las medidas concernientes a ellos.

Art. 7. A un nombre, una nacionalidad, el registro y a conocer a sus padres.

Art. 8. A preservar su identidad, nacionalidad, nombre y relaciones familiares.

Art. 9. Todo niño(a) tiene derecho a no ser separado de sus padres.

Art. 12. A expresar su opinión en los asuntos que lo afectan y a que se le tenga en cuenta.

Art. 13. A la libertad de expresión y a buscar, recibir y difundir información.

Art. 16. A que se le respete su vida privada.

Art. 17. A acceder a información y material que promueva su bienestar social, espiritual y moral y su salud física y mental.

Art. 18. A que ambos padres asuman la responsabilidad de su crianza y desarrollo.

Art. 19. A la protección contra abuso físico, mental o sexual, descuido o trato negligente, maltrato o explotación.

Art. 20. A la protección cuando el niño es privado de su medio familiar.

Art. 23. A que el niño mental o físicamente impedido disfrute de una vida plena.

Art. 24. Al más alto nivel de salud y nutrición.

Art. 25. A un examen periódico si el niño se encuentra en establecimientos de protección.

Art. 26. A la seguridad social.

Art. 27. A un nivel de vida adecuada para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.

Art. 28. A la educación primaria gratuita y a facilidades de acceso a la educación secundaria.

Art. 29. A una educación que desarrolle todas sus potencialidades.

Art. 31. A descansar, jugar y tener acceso a la cultura

Art. 32. A ser protegido contra la explotación económica y trabajos peligrosos.

Art. 33. A la protección contra el uso ilícito de drogas.

Art. 34. A la protección contra toda forma de explotación y abuso sexual.

Art. 35. A la protección contra el secuestro, la trata o venta de niños.

Art. 36. A la protección contra todas las formas de explotación.

Art. 37. A no ser sometido a torturas, pena capital, prisión perpetua y a no ser privado de su libertad ilegalmente.

Art. 39. A la recuperación física y psicológica cuando ha sido víctima de abandono, explotación y abusos.

Art. 40. A recibir tratamiento y garantías especiales si ha infringido la Ley.

Han transcurrido más de 20 años desde que estos artículos fueron redactados, celebrados y aceptados por más de 190 países, incluso hasta el año pasado habían sido ratificados por casi todos, a excepción de dos países miembros. Sin embargo la insistencia de la misma Unicef en urgir a los países a mantener el tema de los menores callejeros en las agendas gubernamentales, nos dice que el problema sigue existiendo y amenaza, no solo con no desaparecer, sino con ampliarse. Al menor se le sigue discriminando, ya sea por su condición económica, racial o física, incluso hasta por su propia edad que muchos la conciben no como semillero sino como simple etapa física que se cura con el tiempo.

Los menores callejeros siguen huérfanos, algunos de oportunidades, otros de protección social y los más desventurados hasta de familia. No viven sus derechos, ni siquiera los conocen, crecen creyendo que las leyes o hasta la vida es injusta, por lo que se refugian en drogas o delincuencia, sumándose a la

ilegalidad que los pone en el fondo del pozo, desconociéndolos como niños y negándoles el “trato especial” al que tienen derecho. Ya ni hablar del cuidado de su salud, el derecho al juego y al descanso, son derechos que solo de vez en cuando pueden disfrutar, solo cuando se puede. Siguen concibiendo a la educación casi como un lujo, así la escuela más que quitarles ignorancia, les quita tiempo y dinero. Las instituciones creadas para su protección los estigmatizan, la misma sociedad les niega el cobijo y los aparta, por lo que su única identidad es la calle y con los que ahí conviven. Los menores en situación de calle son todo lo que la CIDN quiere evitar y que no ha logrado, puesto que no ha llegado aún a ellos. Los artículos de la CIDN siguen ahí, en el papel, esperando volverse realidad.

Como podemos ver, el simple hecho de que un niño viva o trabaje en la calle es motivo de violación de muchos de sus derechos humanos y derechos como niños, la situación de calle no respeta ni uno solo de los derechos que enlisté, todos los viola y vulnera. Algunos menores ni siquiera nombre tienen, su apodo es el que los identifica, y aunque conciben a la calle como su casa, la realidad es que se encuentran expuestos a sufrir cualquier tipo de abusos que no pueden evitar ni aunque conozcan todos los artículos de la CIDN. La calle debilita sus derechos y termina convirtiéndose más que en casa, en cárcel. Cada uno de los artículos que se mencionan están aún lejos (unos más que otros) de cumplirse, no hay correspondencia entre la CIDN y las acciones que se realizan en materia legal, de salud y educación en los países miembros.

Los cuatro principios fundamentales de la Convención que son la no discriminación; la protección de los intereses del niño; el derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo; y el respeto a las opiniones del niño, aún están en espera de acciones y políticas que logren el respeto de sus derechos y una protección integral a la infancia. UNICEF ha intentado a través de programas, campañas, cursos y otras acciones, que se respeten y hagan valer esos derechos, pero el esfuerzo de los gobiernos no ha acompañado siempre o al menos no al mismo ritmo que exige esta problemática.

La CIDN sigue siendo un listado de derechos que no se cumplen a cabalidad por los Estados Parte y sin embargo no se le puede ignorar a la hora de que se pretenda implementar cualquier acción o política en pro de la infancia, ya sea por parte del Estado o de la misma sociedad civil. La fuerza de la CIDN es potencial, necesita aliados y voluntades que la acaten y efectúen. No se puede nunca menospreciar su utilidad, pero es justo señalar también su aun limitada repercusión en la niñez vulnerable alrededor del mundo. El Unicef es consciente de esto y lo reconoce: “una vez en las calles, los niños son vulnerables a todas las formas de explotación y malos tratos, y lo más probable es que sus vidas estén muy lejos de la infancia que se describe en la Convención de los Derechos del Niño” (Unicef, 2006).

La Convención es parte fundamental en el tratamiento del problema, pero es solo la receta, faltando aun la ejecución fiel y completa de ésta para poder construir una verdadera política pública, pues los proyectos en ocasiones no cumplen fielmente con el proceso o ni siquiera lo completan.

El proceso de una política pública se puede dividir en tres grandes pasos: el diseño y la formulación; la implementación, y por último la evaluación. En el primero de ellos es donde a través de las demandas sociales y presiones de Organismos nacionales e internacionales se logra colocar el tema en la agenda política; una vez que el tema está dentro de la agenda, se recoge toda la información posible con la finalidad de definir el problema, construir alternativas de solución y elegir la más viable en cuanto a recursos, objetivos e impacto social y político. La implementación solo se logra cuando se han alcanzado los acuerdos necesarios entre los actores involucrados para llevar a cabo las acciones y poner en práctica todo el diseño. Por último, la evaluación consiste en calificar los alcances e impacto de la política pública para determinar su continuación o su reformulación. Muchos de los problemas que entran en la agenda se quedan ahí y no pasan a la siguiente fase de implementación, debido a la falta de acuerdos entre los intereses involucrados o a la falta de recursos o también a la priorización de los temas/problema que evalúa las necesidades más apremiantes. La niñez en

situación de calle no puede entonces conformarse con ser solo parte de las agendas políticas, su gravedad y magnitud, así como las consecuencias de su no atención exigen posicionamiento en la agenda, definición integral del problema, acuerdos entre los actores y recursos de todo tipo para la implementación de políticas públicas que den respuesta a una demanda que ha estado presente desde hace mucho tiempo en la sociedad.

Siguiendo con las estrategias de Organismos Internacionales, encontramos que de manera más reciente la ONU ha planteado una para atender los problemas más apremiantes que enfrenta la humanidad, se trata de la Declaración del Milenio, firmada en el año 2000, donde se establecieron 8 objetivos a partir de los cuales se pretende lograr un desarrollo humano que permita una mejor calidad de vida al mayor número de personas alrededor del mundo. Es importante resaltar que la meta para lograr estos objetivos es el año 2015, lo que quiere decir que en estas fechas los logros debieran ser más que evidentes. Los objetivos que encajan directamente en el combate al fenómeno de la niñez callejera son los siguientes:

Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre

Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal

Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil

Para el caso del primer objetivo las metas son reducir a la mitad el porcentaje de personas con ingresos inferiores a un dólar; generar empleos dignos para todos, incluyendo mujeres y jóvenes; y reducir también a la mitad, el porcentaje de personas que sufren hambre. En lo que concierne al segundo objetivo, la meta que se propuso es que para el año 2015, todos los niños y niñas del mundo puedan concluir la primaria. En tanto la meta del cuarto objetivo es reducir dos terceras partes la mortalidad en los menores de 5 años. Los indicadores con los que se determinó medir cada meta son a través de obtener porcentajes de población en las situaciones vulnerables y sus tasas de crecimiento o decrecimiento.

Es curioso que mientras seguimos viendo, “viviendo” y enterándonos de la pobreza, el hambre, el desempleo y la muerte como su consecuencia, año con año los Informes de los **Objetivos de Desarrollo del Milenio** (ODM) presuman avances sustanciales y pasos cada vez más grandes y firmes hacia las metas. Tan solo en el Informe del 2013, el documento comienza con un título muy optimista: *ya se han alcanzado varios ODM o están a punto de alcanzarse*. Revisando el documento uno casi se convence de ello, las estadísticas, las gráficas y los indicadores alientan la esperanza, hasta que los datos de interés del propio Informe nos colocan de nuevo en la realidad, el hambre, la desnutrición, el desempleo, el analfabetismo y la muerte sigue conviviendo con los sectores más vulnerables del mundo entero.

Es entonces cuando saltan las dudas. Al hablar de reducir a mitades alguna situación, ¿cuál es esa mitad?, ¿cómo determinarla si todos están en la misma situación de urgencia?, ¿la otra mitad podrá sobrevivir hasta después del 2015?, puesto que está obligada a hacerlo, o quizás mitad quiere decir ayudar a medias. Los avances, si es que hay, no serán equitativos, bastara solo con completar porcentajes para hablar de éxito, a pesar de las desigualdades sociales que existen y que los mismos ODM provocan. Otra duda es, por qué hablar de reducir, disminuir, rebajar, en lugar de eliminar, acabar, extinguir, etc., con el hambre, con la pobreza y el analfabetismo. Al considerar los *mínimos* como meta (un dólar para sobrevivir, la primaria en educación, las vacunas contra la muerte) sigue condenando a las personas paradójicamente al subdesarrollo, pues el desarrollo humano exige mucho más.

A la niñez en situación de calle (previendo que estuviera dentro de la mitad beneficiaria) no le bastan los ODM para revertir su situación. Por principio de cuentas es difícil que a la calle lleguen los beneficios, e igual de complicado que un dólar al día, unas vacunas y una primaria concluida alcance para arrebatar a la calle los menores. Los ODM casi se convierten en caridad más que en solución real para con este sector.

Los menores *en la calle* precisan la seguridad social y económica en su familia para que ellos, en lugar de salir a la calle a tratar de saciar sus carencias, se concentren en disfrutar la infancia, concluir su educación básica y empezar a forjar su desarrollo integral, suena casi imposible que se pueda lograr con las metas mínimas que pretenden los objetivos. Los menores *de la calle* están en una situación más extrema que pareciera ni siquiera prevén los ODM, su condición exige primero (re) encontrar hogar que les brinde la atención y tratamiento que merecen, algo que no cubre ni la comida ni la escuela. La desigualdad es siempre la principal enemiga de los niños en situación de calle, que hasta los ODM los marginan condenándolos al círculo vicioso en que se encuentran, su pobreza los obliga a trabajar en la calle y esta situación los coloca de nuevo en la pobreza, pues se encuentran en desventajas de oportunidades de desarrollo con los demás niños.

Los ODM son ambiciosos, pero quizás necesiten reformulación, incluyendo sus metas y sus indicadores para generar más equidad, confianza y legitimidad. Si bien estos objetivos han dado lugar a estudios, diagnósticos, preocupación y campañas de ayuda por parte de los gobiernos, no se puede negar la realidad que vemos y de la que nos enteramos día con día: estamos sufriendo aun los miles de decesos por el hambre, muchos de los niños en edad escolar siguen en el analfabetismo y desgraciadamente también siguen siendo parte de las estadísticas de mortandad año con año. Los objetivos del milenio más que tiempo necesitan mejores diseños y planteamientos que le permitan convertirse en ese motor de desarrollo mundial que pretenden ser. Estamos a un año de la meta temporal, está muy cerca la fecha pero muy lejos las metas.

Cada año, Unicef publica un Informe con el título: *Estado Mundial de la Infancia*, en el que examina los problemas que afectan a los niños alrededor del mundo, y dedicando cada año la atención a un problema en específico. El estado mundial de la infancia incluye datos de soporte, historias, fotos, estadísticas, gráficos, ensayos y otras colaboraciones, teniendo como tema principal la niñez y su desarrollo. En el Informe de 2006, año en que se trató el problema de los niños

callejeros, se recriminó el incumplimiento del deber de los adultos de procurar a los menores para que éstos solo disfruten su infancia; no obstante, se mostraban positivos en alcanzar los ODM para transformar la vida de millones de niños y niñas. En los siguientes informes, hasta el del año 2013, no se volvió a hacer mención de los objetivos del milenio como promotores de desarrollo de los menores.

La exclusión, argumenta Unicef, es uno de los obstáculos que pretende combatir para lograr el pleno desarrollo de los niños y niñas vulnerables. En el estado mundial de la infancia 2006, titulado *Niños excluidos e “invisibles”*, menciona que efectivamente en casos extremos, los niños y niñas pueden volverse invisibles, desapareciendo del punto de mira de sus familias, comunidades y sociedades, así como de los gobiernos, los donantes, la sociedad civil, los medios de comunicación y otros niños y niñas. En esa misma línea, también menciona que la causa principal de esa invisibilidad es la vulneración de su derecho a la protección. Es decir, no los queremos ver para no acatar nuestra responsabilidad que tenemos para con ellos. Hace hincapié en los elementos que fomentan esta invisibilidad: la falta o pérdida de una identidad oficial; una protección inadecuada por parte del Estado de aquellos que no reciben atención en el marco familiar; una situación de explotación a causa de la trata o el trabajo forzado; y la asunción prematura de funciones propias de los adultos como el matrimonio, el trabajo peligroso o la lucha armada. Los niños callejeros son claramente uno de los sectores más afectados por estos factores.

Unicef es contundente al asegurar que la tarea no es de una sola parte sino de todos, pues la responsabilidad es fundamental para establecer un entorno protector al menor. Cada parte miembro de la sociedad es indispensable para asegurar que el niño(a) no se vuelva invisible. Si bien es cierto que la familia y el estado son los responsables primordiales en este problema, las acciones emprendidas individual y colectivamente por la sociedad civil son esenciales para evitar que los niños estén expuestos a estas situaciones de abuso y violación de sus derechos humanos.

Otra de las realidades que nos muestra Unicef es la complejidad de la tarea que se tiene en este combate al fenómeno de la niñez en situación de calle, pues si bien es un fenómeno visible físicamente, ya que los menores viven y trabajan en las calle y lugares públicos, paradójicamente también se encuentran entre los más “invisibles”, teniendo como consecuencia una muy difícil probabilidad de apoyarlos con servicios fundamentales como la educación, la atención de su salud y una protección integral. La calle los muestra al mundo, pero los oculta de la protección de la sociedad y el gobierno.

En general Unicef pretende a través de estas acciones, construir y difundir datos, compartir conocimientos y experiencias, elaborar diagnósticos, concientizar a la población y demás actividades, generar que cada vez sean más los gobiernos que pongan como parte central de las políticas públicas a los niños y niñas más vulnerables del planeta. Es por eso que brinda asesoría técnica y capacitación a diversos gobiernos, con el fin de crear una perspectiva de integralidad en la atención de la niñez. Unicef pretende ser la base de políticas públicas eficientes alrededor del mundo, dotando de herramientas suficientes a todos los que estén dispuestos a sumarse a la causa.

Para el caso de nuestro país, Unicef ha colaborado de manera conjunta con algunos estados, municipios e Instituciones académicas, en la realización de talleres y diplomados encaminados a contribuir en el diseño e implementación de las políticas públicas como un ámbito fundamental para promover los derechos de la niñez.

Quiero recalcar la recomendación que el Organismo hace para el combate a esta problemática. Primero que nada reconocer que no será posible lograrlo con estrategias obsoletas de desarrollo que han demostrado su ineficacia y que en su necesidad de generalizar los problemas, dejan de lado a los sectores más apartados y excluidos fomentando su propagación. Las esferas clave en las que Unicef propone trabajar son las siguientes:

Investigación: es esencial realizar una investigación firme para llevar a cabo una programación eficaz, pero los datos fiables sobre estos niños y niñas escasean en la actualidad.

Legislación: las leyes nacionales deben ir a la par de compromisos internacionales a favor de la infancia. Es preciso modificar o abolir toda legislación que afiance o fomente la discriminación.

Financiación y fomento de la capacidad: la legislación y la investigación sobre los niños y niñas excluidos deben complementarse con las asignaciones presupuestarias centradas en la infancia y la creación de Instituciones.

Programas: en muchos países y comunidades se necesitan urgentemente reformas en los servicios para eliminar las barreras que impiden el acceso de los niños y niñas excluidos a los servicios esenciales. Los servicios combinados pueden aumentar ese acceso, como también el uso de satélites y servicios móviles para la infancia en emplazamientos remotos o carentes de prestaciones. (Unicef, 2006: 59)

La insistencia en torno a la responsabilidad es tema primordial para la Unicef: la sociedad civil, en toda su diversidad, debe reconocer sus responsabilidades hacia la niñez y formar parte de la solución. La indiferencia es lo que está condenando a los niños callejeros.

Es evidente que casi cualquier estrategia desarrollada e implementada por Unicef puede encajar perfectamente en el combate al fenómeno de la niñez en situación de calle, sin embargo es preciso contextualizarla a las condiciones de nuestro país, revestirla y moldearla a nuestro entorno para poder aspirar a la anhelada meta de una infancia mexicana digna y feliz.

Si bien es cierto que Unicef es el principal organismo a nivel mundial que atiende el problema de los niños en situación de calle, no podemos dejar de mencionar algunos otros esfuerzos que se realizan desde otras Instituciones y que suman sus esfuerzos a esta causa. Por ejemplo, **el Banco Interamericano de Desarrollo** (BID) ha desarrollado una herramienta que sirva al fortalecimiento de las Instituciones que trabajan con los menores en situación de calle, la ha titulado *Fortalecimiento de la capacidad para la Reintegración Social*. Se trata de un

esfuerzo de Investigación con el objetivo de obtener datos, estadísticas y toda la información utilizable que contribuya a que, la reintegración social de los niños callejeros ocurra de la mejor forma posible. La importancia de estas investigaciones se maximiza si tomamos en cuenta que, el Departamento de Investigación del BID es constante asesor de las administraciones en temas económicos y de desarrollo, y que también es base en temas de investigación y diseño de políticas públicas.

El BID reconoce la complejidad de la situación de los niños callejeros y la contextualiza como una consecuencia social de la pobreza. Estudia las consecuencias de sobrevivir en la calle, consecuencias que no solo perjudican a ellos mismos sino a la sociedad en general pues su situación constituye una pérdida muy importante en capital humano potencial. La Reintegración social de los niños en situación de calle, entiende el BID, solo puede darse por etapas y en un periodo prolongado, ya que no solo se trata de satisfacer las necesidades de primer orden sino de lograr un cambio integral que le permita en un futuro una completa rehabilitación y el acceso a mejores oportunidades de desarrollo.

A través de esta herramienta el BID pretende que las organizaciones empeñadas en esta tarea de procurar a la niñez callejera, sean una verdadera opción para los niños y que contribuyan a romper el círculo de pobreza y exclusión en que se encuentran los menores. El BID invita a una minuciosa revisión dentro de las organizaciones para construir una estructura sólida que pueda soportar y combatir el problema de manera real, para no caer en el asistencialismo como casi siempre se hace. Así, el BID propone que cada organización cuente con un plan estratégico constituido por misión, visión, objetivos y estrategias, recalcando que los objetivos deben ir en correspondencia con los recursos disponibles. Invita a formar equipos de trabajo donde cada quien realice las funciones de acuerdo a sus habilidades y aptitudes que posee, esto con el fin de brindar a los menores un ambiente de armonía que contraste con el caos interno y externo en el que viven. También insta a la evaluación constante de los proyectos puestos en marcha como un proceso de auto aprendizaje que permita perfeccionar los diseños. La

evaluación no es la simple tarea de decir si los proyectos funcionan o no, se trata de tener claro que es lo que se va evaluar, como se va evaluar, con qué información y que indicadores son los que medirán los progresos.

El BID exhorta a tener claros los conceptos en la investigación y bien definidos los límites de acción, distinguiendo las necesidades de los menores de acuerdo a su edad, sexo y situación familiar, moldeando así acciones para cada sector determinado. Es por eso que propone por ejemplo, la creación de expedientes donde se pueda leer el perfil socioeconómico del menor, su problemática, se pueda dar seguimiento y tratamiento a sus problemas y medir su progreso, permitiendo comparar su perfil de ingreso con el de egreso, y de esta manera dotar a las organizaciones de experiencia y aprendizaje. El conocimiento en cuanto a la familia y la comunidad a la que pertenece el menor, será de vital importancia para su reintegración social, y también la creación de alternativas para los menores que no cuenten con un hogar a donde reintegrarse. De esta manera el BID pretende generar un resorte que impulse a las organizaciones a superar el asistencialismo y lograr la reintegración social de los menores callejeros, que no sería la cumbre del éxito pero si el comienzo del mismo.

El principal aporte del BID es esa preocupación por la reintegración social de los menores en situación de calle y su acierto en dotar de información, propuestas y herramientas valiosas a las Organizaciones que quieran lograrlo.

El **Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes** (IIN) es otro organismo que se suma a la promoción, protección y respeto de los derechos de la niñez, de hecho ya en el primer capítulo hice mención de un documento redactado por el Psicólogo Ariel Forselledo, colaborador precisamente de este Instituto. El INN depende de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y su principal tarea es el bienestar de toda la niñez de la región. El INN contribuye, al igual que otros organismos, en el diseño e implementación de políticas públicas en pro de la Infancia y sus derechos, con la distinción de que la incidencia gubernamental del INN es más alta, debido a que sus integrantes son los mismos Estados miembros de la OEA. No obstante su colaboración no se limita a los

gobiernos, pues también colabora con instituciones internacionales y organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la misma sintonía.

El INN además de contribuir activamente al desarrollo de políticas públicas para la niñez, también es centro de documentación e información, de ahí que tenga claro que, la inversión y el abordaje integral a más temprana edad, genera mejores resultados en términos de desarrollo humano, lo cual redundará sinérgicamente en mayor desarrollo social, en un ahorro de la inversión pública futura y en el fortalecimiento del sistema democrático (INN 2012). El aporte a través de sus investigaciones es tal que incluso el INN puede presumir que prácticamente toda la legislación actual en América en materia de niñez tiene sus bases en las investigaciones y publicaciones desarrolladas por el Instituto.

Uno de los principales aportes del INN es el *Sistema de Monitoreo de Derechos de la Infancia*, donde se estudia la situación infantil de cada región, sus problemáticas, y se determinan indicadores para medir los progresos. La importancia de este sistema reside en diferenciar los problemas propios de la niñez en cada país o zona, su contexto político, económico y social, y los recursos propios también con los que se cuenta para hacerle frente. Los indicadores es algo en lo que el INN pone especial atención pues considera que su utilización sirve tanto para la rendición de cuentas a la comunidad en general, como para el seguimiento de las políticas implementadas y de esta manera fortalecer la capacidad del Estado, pues tiene a la mano información para re o diseñar políticas públicas en esta materia y además se legitima con la sociedad a través de la transparencia de la Información y la rendición de cuentas.

El sistema de monitoreo del INN ofrece un menú de indicadores de los cuales cada país puede tomar los que considere propicios para su situación, aunque también queda abierta la posibilidad de integrar algunos otros, el INN a través de este sistema intenta señalar el camino que cada Estado puede considerar en su proceso de diseño e implementación del sistema de monitoreo de derechos del niño.

Por ejemplo para el caso de la niñez en situación de calle, del menú que nos ofrece el INN, los indicadores que serían de ayuda para la prevención son: el número de denuncias sobre niños maltratados, castigo corporal o psicológico; la proporción de niños en hogares de jefatura femenina; la proporción de niños en hogares mono parentales; la proporción de nacimientos con padres no declarados; la cantidad de niños en entornos no familiares; la cantidad de niños en condiciones de adoptabilidad; y la proporción de niños dados en adopción.

En cambio, considero que los indicadores del mismo menú que nos ofrece el INN, que nos ayudarían a medir la problemática ya existente serían: proporción de niños en trabajos ligeros por debajo edad mínima; proporción de niños en trabajo regular por debajo de la edad mínima requerida; proporción de niños involucrados en peores formas de trabajo infantil; proporción de niños en servicio doméstico no remunerado de carácter peligroso; proporción de niños afectados a trabajo infantil; número de niños en la calle; número de denuncias sobre niños víctimas de explotación sexual registradas; número de denuncias sobre niños víctimas de abuso sexual registradas; existencia de sistema penal diferenciado para menores y mayores de 18 años; y proporción de adolescentes privados de libertad.

Se trata sin duda de un sistema que nos permite conocer la magnitud del problema, junto con sus causas y consecuencias, además de medir el progreso una vez que se hayan implementado cualquier tipo de acciones para su tratamiento, incluso como ciudadanos nos brinda una lectura más sencilla del problema y contribuye a una evaluación integral de las políticas. Los indicadores enriquecen el procesos de las políticas públicas, no solo en la evaluación sino en el monitoreo constante de los procesos y los afectados.

El INN invita a revisar las líneas básicas para la formulación de políticas inclusivas que contemplen especialmente a la niñez más vulnerable, como lo es la niñez callejera, estudiar las políticas actuales de infancia, legislar con el fin de consagrar los derechos de la CIDN, así como estimular la movilización social y comunitaria con la intención de construir redes de protección para los niños en situación de calle. El INN motiva a los Estados miembros de la OEA a aprovechar y explotar la

existencia de un importante cuerpo de conocimientos y experiencias en la región relacionadas con la atención a la niñez en situación de calle, a través del intercambio de información, experiencias y estrategias. De esta forma, el INN pretende convertirse además de referente en materia de investigación y legislación, también en promotor activo de la CIDN en esta región, coadyuvando en la reintegración social de los menores que conviven, trabajan y viven en la calle.

Es evidente que casi cualquier estrategia desarrollada e implementada en pro de la niñez por cualquiera de las instituciones que aludí, puede encajar perfectamente en el combate al fenómeno de la niñez en situación de calle, sin embargo es preciso contextualizarla a las condiciones de nuestro país, revestirla y moldearla a nuestro entorno para poder aspirar a la anhelada meta de una infancia mexicana digna y feliz.

II.2 El problema en la agenda gubernamental mexicana

En nuestro país el tema de la Infancia ha estado casi siempre presente en las agendas de gobierno, pero gracias al contexto internacional y a los acuerdos de los que México ha tomado a bien ser parte, es que en las últimas décadas se ha desarrollado de una manera más puntual y firme. Es necesario hacer un poco de historia para llegar a las Instituciones que por excelencia son las que procuran a los menores en condición de vulnerabilidad, como es el caso del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

En la década de 1960 se creó mediante decreto presidencial y gracias a la demanda de la asociación civil de Protección a la Infancia, el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI). Años más tarde, sabiéndose insuficiente el nuevo instituto —ante tanta demanda y la magnitud del problema— se creó la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez (IMAN) con la misión de apoyar al INPI en la

resolución de los problemas originados por el abandono y la explotación de los menores.

Para la década de 1970, el INPI ya había quedado totalmente rebasado debido al crecimiento urbano y a la creciente población infantil marginada, por lo que se consideró necesario crear el Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia, que sustituyó al INPI. Así, junto con el IMAN tendrían la tarea ardua de ser los pioneros en promover el bienestar social en el país. Sin embargo, en esa misma década conscientes de que los problemas que rodeaban a la Infancia, lejos de desaparecer iban en aumento y del papel que jugaba la familia en ellos, se fusionan el Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia con la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez, creándose mediante decreto presidencial el 10 de enero de 1977 el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). Pero, no fue sino hasta la década siguiente cuando el DIF recibió la encomienda de la ejecución de los programas de asistencia social del gobierno de la república. A partir de entonces será esta una de las Instituciones más importantes para la promoción del bienestar social y familiar de los mexicanos.

Desde 1982, el Unicef también ha apoyado ciertas acciones destinadas a la atención de los niños callejeros en algunos estados del país. Por ejemplo en el año de 1983 en coordinación DIF- UNICEF se estableció un convenio para el sector de la niñez en situación de calle. Las mesas de trabajo realizadas que llevaron el nombre de Chapala estuvieron conformadas por representantes del DIF Nacional, de Unicef y de los estados de Jalisco, Veracruz y Tabasco. En dichas reuniones se informaba sobre las acciones realizadas por los estados a favor de los menores callejeros, a quienes se les denomina Menores en Situación Extraordinaria (MESE).

Una vez que todos los estados del país se incorporaron a estas mesas de trabajo, se logró tener cobertura nacional y se propuso la creación de un programa dirigido a los niños callejeros que debido a diferentes circunstancias sociales viven en un ambiente que no satisface los requerimientos mínimos para su desarrollo integral y

por ello, se ven en la necesidad de realizar actividades en la vía pública. Así, el MESE se convierte convirtiéndose en una realidad nacional.

Tal programa se consolidó gracias a la Cumbre Mundial de la Infancia realizada en 1990, año en que México también ratificó la Convención Internacional de los Derechos de la Niñez; pero, no fue sino hasta 1995 cuando dentro del Programa de Acción a favor de la Infancia 1995-2000, se replantearon los objetivos del programa y se consideró sustituir al MESE por el MECED, Menores en Circunstancias Especialmente Difíciles, esto con el objetivo de priorizar aún más la protección a los niños callejeros en circunstancias especialmente difíciles y la posible eliminación de las causas fundamentales que conducen a tales situaciones.

Se trató de un programa demasiado ambicioso, pues no se centraba solamente en los menores callejeros sino que también incluía sectores como menores maltratados y víctimas de abuso, farmacodependientes, discapacitados, indígenas, repatriados, entre otros. Aunque también es necesario aclarar que las categorías no implicaban exclusividad en los menores, pues muchas de ellas convergen, así un menor puede ubicarse en más de una y agravar sus carencias. Para la atención de todos los sectores ha sido necesaria la distribución de estos en diferentes programas que presten la atención a un sector en específico, para el caso de los menores en y de la calle, la responsabilidad recayó en el departamento denominado Menores Trabajadores Urbano Marginales (METRUM), que hace parte del DIF y que tiene como objetivo impulsar el enlace y la coordinación de esfuerzos entre los sectores público, privado y social; así como prevenir y atender el fenómeno de la niñez en situación de calle, a fin de contribuir a dar soluciones a la problemática asociada y brindar una atención integral a mediano y largo plazo.

Las principales acciones que se mencionan en los manuales de trabajo del METRUM son las campañas de sensibilización con las autoridades y líderes locales, con las autoridades judiciales y policíacas, asociaciones civiles, instituciones privadas, industriales, comerciales y de servicio, y con la población

en general. El objetivo es simple y a la vez complejo, prevenir, desalentar y erradicar el trabajo infantil, para que los menores regresen con su familia, a la escuela y retomen su vida infantil.

Entre las estrategias más destacadas del METRUM está la de realización del Diagnóstico de los Menores en Situación de Calle (DIMESIC) para conocer el tamaño del problema, y el impulso de programas como “De la calle a la vida” donde se buscaba otorgar becas y financiamientos a los proyectos de atención, investigaciones y capacitación relacionados con la problemática de las niñas, niños y adolescentes en situación de calle. Es oportuno mencionar que el DIMESIC no se ha venido realizando en los últimos años debido a la falta de presupuesto para tal tarea y a que los financiamientos siguen quedando cortos comparados con el problema que se pretende combatir.

Elena Poniatowska (2006) expone en su artículo Niños de la Calle, cómo es la vida para estos niños en nuestro país:

...todos los que pasan los ven y son invisibles. No existen. La policía los mira sin mirarlos. Todo los aísla y los señala. (...) El vicio del niño de la calle es la calle misma. (...) Solo la calle es suya. Compensa la soledad, la falta de amor, los marea, les da el amor que nunca tuvieron. Les da un ritmo, tiempo y una compensación inmediata. El tiempo es otro. No saben en qué día viven, no quieren saber. Los días de la semana los cuatrapean. Las horas son las de su desastre. Solo conocen dos estaciones la de secas y la de aguas.
(Poniatowska, 2006)

Es el reflejo de una vida que tiene que ser creada por obligación y a un ritmo diferente, de manera apresurada, atropellada, incierta, desprotegida, ignorada y burlada. Los niños de la calle en nuestro país sufren todavía la ausencia de políticas públicas para su beneficio y la indiferencia de la mayor parte de la sociedad, que solo los observa como un componente más de nuestra urbanidad.

En materia legislativa, también se han dado algunas acciones en pro de los menores:

...a finales de 1990 ocurrió la reforma y adición al artículo 4º Institucional para incluir la noción de los derechos de la Infancia; posteriormente, en abril de 2000, se aprobó la ley para la protección de los Derechos de Niñas y Niños. Además algunas legislaturas locales también promovieron leyes estatales en esta materia, con lo que resultó que también en diciembre de 1999 fue aprobada la Ley de Niñas, Niños y Adolescentes. (Sauri, 2000: 4)

No obstante, menciona el mismo autor, sin crucificar a nadie debido al poco tiempo en ese momento de su aprobación, que estas reformas no han dado pie a nuevos planteamientos en materia de política pública, pues:

Constituidas desde una visión completamente distinta respecto de la CIDN, las principales estructuras dirigidas a la política pública a favor de la infancia, principalmente el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), resultaron limitadas e incapaces para establecer una estrategia eficaz para promover el respeto y cumplimiento de los derechos de la infancia.(Sauri, 2000: 6)

Así que una de las tareas para los estudiosos e interesados en las políticas públicas infantiles, será el análisis de las implicaciones del nuevo marco legal en la política pública que implementen las siguientes gestiones federales y estatales. Estos análisis de los que habla Gerardo Sauri (2000) son los que nunca estarán de más a la hora de evaluar nuestros progresos en materia infantil. Lo que queda claro es que los esfuerzos del DIF han quedado cortos ante tal problema, lo que no significa (o quizás sí) que las medidas implementadas hayan sido erróneas o defectuosas, pero lo que si nos dice es que el DIF no será suficiente para el tratamiento del problema, que sus esfuerzos siempre serán limitados si no se suman más sectores a la causa, mas voluntades que se animen a lograr un cambio, más y mejores investigaciones que logren nuevas perspectivas de los problemas, y más profesionales interesados en aportar sus conocimientos. Las políticas públicas en esta materia reclaman más interés, participación y en general más recursos que les permitan cumplir sus objetivos y alcanzar las metas esperadas por todos.

II.3 El aporte de Organizaciones de la Sociedad Civil

A lo largo del desarrollo de este trabajo he subrayado la importancia que tiene la participación de la sociedad civil en el combate a este fenómeno social. El aporte por parte de ésta será vital para el desarrollo humano de los niños y la comunidad, además de que gracias a estas acciones es que la sociedad se vuelve más sensible y por ende más humana.

Unicef también aboga por que la sociedad civil se involucre de manera decisiva en estos asuntos. A través de la campaña *Un Mundo Apropiado para los Niños*, este organismo busca entablar alianzas con los gobiernos, organizaciones de la sociedad civil, organismos de voluntarios, fundaciones filantrópicas, sindicatos, organizaciones confesionales, instituciones académicas y de investigación, y en general con todas las personas para lograr más éxitos. Incluso reconoce que actualmente, más que nunca, las acciones en pro de la infancia reciben la influencia de organizaciones y movimientos de la sociedad civil, lo que indica la importancia de los activistas en pro de la infancia.

En el apartado anterior hice mención de la asociación civil pionera en la protección de los menores en nuestro país y probablemente la motivante de la creación de lo que ahora es el DIF, se trata de la Asociación de Protección a la Infancia. Una asociación que nació con el fin de cobijar a los menores más desprotegidos por la sociedad y por el gobierno, y que consiente de su responsabilidad se dio a la tarea de brindar apoyo a los menores y también demandar al gobierno su pronta respuesta a un problema tan delicado. La organización civil puede ser un mecanismo para evidenciar al gobierno y obligarlo a actuar en consecuencia, sin embargo la tarea no termina ahí, es preciso ser constante centinela de las acciones con el fin de que no se conviertan en simple asistencialismo que solo alienta la perpetuación de una situación, como al parecer lo ha sido el DIF.

Es cierto que cada vez son más las asociaciones que se suman a la noble tarea de proteger a la Infancia, sobre todo a la más vulnerable, muestra de ello es la Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM), que es la alianza de 75

organizaciones de la sociedad civil mexicana que desarrollan programas a favor de niñas, niños y adolescentes mexicanos en situaciones de vulnerabilidad y que operan en distintos Estados de nuestro país. La misión de esta Red es promover un movimiento social y cultural para que niñas, niños y adolescentes conozcan, ejerzan y disfruten sus derechos. Entre sus objetivos destacan:

- Fortalecer la capacidad de organizaciones de la sociedad civil mexicana en el cumplimiento, respeto y protección de los derechos de la infancia en México.
- Incidir en la adecuación de leyes que protejan los derechos de infancia en México.
- Impulsar políticas públicas que tomen en cuenta el interés superior de la niñez.

Para lograr dichos objetivos, la Red desarrolla programas en los que busca sensibilizar y atraer a más organizaciones y personas para que se unan a sus actividades. Algunos de sus programas más interesantes son: construcción de la agenda de políticas públicas sobre infancia y sus derechos, legislación sobre derechos de la infancia y la vigilancia y defensoría de los derechos de la niñez.

Uno de los puntos a resaltar es el acierto en darle demasiada importancia a la incidencia en las políticas públicas, pues si bien la sociedad civil organizada puede generar y ayudar bastante, es a través de las políticas públicas como puede darse un cambio de mayores dimensiones y repercusiones. REDIM por medio de sus acciones busca afectar las agendas gubernamentales, construyendo previamente agendas ciudadanas, en las que ciudadanos y ciudadanas sintiéndose afectados por un determinado problema se ponen de acuerdo sobre las posibles soluciones y estrategias para que su voz sea escuchada y así incidir en las decisiones que la autoridad pública tomará en este respecto. Aquí cabe de nuevo la reflexión sobre hasta dónde la sociedad civil es capaz de influir en temas de gran calibre. Ya anteriormente hice mención del proceso de políticas públicas, pues bien, el

problema es que pareciera que las organizaciones no gubernamentales (ONG) se están conformando solamente con que el tema sea parte de la agenda pública pero sin exigir nuevas perspectivas y diseños en materia de políticas públicas. Si bien gracias a las demandas y presiones por parte de la ciudadanía, el tema de la niñez en situación de calle ha sido constante en las agendas de los gobiernos, es una realidad que a ésta se le ha dado el mismo tratamiento desde hace tiempo sin darse la oportunidad de innovar y cambiar. Bien dicen que si queremos resultados distintos no es conveniente hacer siempre lo mismo. Es una regla que aplica tanto para las acciones del gobierno como de la misma sociedad civil.

REDIM también cuenta con publicaciones donde a través de informes, ensayos, estadísticas, reportes, etc., busca construir un diagnóstico que nos sensibilice del problema y de la responsabilidad que tenemos para con los niños, sin embargo su repercusión aún es muy limitada, pues a pesar de sus esfuerzos, la verdad es que no ha logrado convertirse en impulsora de políticas públicas y programas donde los menores puedan visualizar un mejor futuro. Es necesario decir que no basta con crear más y más organizaciones si estas no están cumpliendo con su cometido, ya que de esta manera solo se suman a la larga lista de esfuerzos vanos que les basta con tener buenas intenciones, quizá valdría más la pena hacer una revisión interna en su organización y funciones para mejorar sus estructuras y por ende sus acciones.

Otro esfuerzo por parte de la sociedad civil en México fue la creación del Centro Mexicano para los Derechos de la Infancia (Cemedin), fundado en 1989 con el objetivo de generar conocimientos y propuestas para la protección de la infancia, en su carácter de principal recurso natural no renovable de México. El Cemedin se ha convertido en un referente obligado en cuanto a estadísticas, estudios y propuestas para la defensa de los derechos de los niños en general y sobretodo de los más vulnerables como los niños en situación de calle. De hecho en una conducta muy acertada, Alejandra Bárcena, directora precisamente del Cemedin, ha sido una alegre impulsora de los proyectos de la sociedad civil y de organizaciones no gubernamentales pues según ella misma las instituciones del

gobierno tienen ya demasiados vicios, y han demostrado su ineptitud para atender verdaderamente a los menores. (Bárcena; citada en Calderón, 2003: 141) Esa fue la principal razón por la que promovió la creación del Cemedin, no obstante sus objetivos aún están lejos de ser palpables puesto que no ha logrado generar esos nuevos modelos de respuesta a problemas tradicionales, como lo pretende.

Así muchas de las ONGs y de la sociedad civil, reflejan su preocupación en los discursos, en los panfletos y en las Investigaciones, pero son escasos los logros que puedan presumir en la *vida real* de los menores callejeros. Su incidencia en las políticas públicas aun es leve sino es que nula, quizás es debido a los motivos equivocados con que se forman, pensando que con la sola conformación de una Organización es suficiente para sus conciencias y su responsabilidad social. Una vez constituidas empiezan a adoptar medidas de otros organismos, incluso las del propio DIF, repiten ideas, conceptos y estrategias generando los mismos resultados de siempre. Se conforman con ser parte de un listado que les otorga reconocimiento y distinción. Las organizaciones civiles muchas de las veces caen en la inercia de las Instituciones oficiales reproduciendo su mismo papel asistencialista sin contribuir en soluciones reales al problema. Se convierten en aquello por lo que protestaron.

No es mi intención menospreciar ningún esfuerzo que se ha dado desde la sociedad civil, lo que pretendo es señalar las carencias con las que cuentan o los vicios en los que la mayoría caen una vez constituidos como organización. Es poco lo que se ha logrado desde esta trinchera pero ya hay antecedente y es un comienzo para seguir generando conciencia, responsabilidad y sensibilidad social. No bastara con eso, es necesario también presionar al Estado para que el tema de la niñez en situación de calle sea de agenda pública, pero que recoja nuevas ideas, proyectos creativos y experiencias exitosas y positivas para lograr la implementación de políticas públicas a la altura del problema. El reto de las Organizaciones de la sociedad civil es rebasar el asistencialismo, mantener su postura crítica y evaluadora de las acciones gubernamentales y de las políticas

públicas, así como no convertirse en carnada electoral ni ser promotores del clientelismo político.

Una política pública no se concibe sin la participación ciudadana, he ahí la magnitud de lo que significa la intervención de la sociedad civil, pero una intervención responsable que no aliente solo la repetición de discursos trillados y de acciones obsoletas, sino que demande proyectos ambiciosos y de largo plazo para arrancarles la condición de calle a los menores que la sufren. Sin duda la suma de más voluntades comprometidas realmente con la niñez y el contagio hacia otros serán un paso enorme y un gran aporte por parte de la sociedad civil en la lucha contra el fenómeno de la niñez en situación de calle. Nuestra responsabilidad como miembros de una sociedad y la magnitud del problema nos lo exige.

En nuestro país según datos de la ONU (2013) existen 2,212 organizaciones que se ocupan de los problemas de la Infancia más vulnerable entre ella la niñez en situación de calle, procurándole servicios de alimentación, de salud, vivienda, defensa de sus derechos, entre otros. En el Portal de Internet “Fondos a la Vista” se puede encontrar la información institucional de dichas Organizaciones. Para el caso de la niñez vulnerable, también coinciden con el dato de la ONU, sin embargo lo interesante aquí es ver la distribución por Estado, por la actividad que realizan y su población objetivo. Para contribuir a una mejor lectura de las organizaciones, me vi en la necesidad de construir los siguientes cuadros:

**Cuadro Núm. 1.
Presencia de Organizaciones No Gubernamentales Pro Infancia por Entidad Federativa**

ESTADO	PORCENTAJE	ESTADO	PORCENTAJE	ESTADO	PORCENTAJE
Aguascalientes	.66%	Guerrero	.33%	Quintana Roo	1.67%
Baja California	6.68%	Hidalgo	2%	San Luis Potosí	1.33%
California Sur	1.33%	Jalisco	11.03%	Sinaloa	1.33%
Chiapas	.66%	Michoacán	2%	Sonora	2.34%
Chihuahua	5.68%	Morelos	1.67%	Tabasco	.33%

Coahuila	2%	Nayarit	1.33%	Tamaulipas	.66%
Distrito Federal	24.74%	Nuevo León	3.01%	Tlaxcala	.66%
Durango	2.34%	Oaxaca	2%	Veracruz	1.67%
Estado de México	11.03%	Puebla	4.01%	Yucatán	1.33%
Guanajuato	4.01%	Querétaro	2%		

Elaboración propia a partir de la Información encontrada en el Portal *Fondos a la vista

Como se puede observar en el cuadro núm. 1, la distribución es muy desigual en cuanto a la existencia de las organizaciones por Estado, lo que no significa precisamente apatía por parte de las poblaciones locales, sino más bien una mayor presencia del fenómeno en las entidades con mayor población, urbanización e industrialización, tal es el caso del Distrito Federal, el Estado de México y Jalisco. Aunque también es pertinente aclarar que el porcentaje de Organizaciones no es siempre proporcional a la existencia de niños en situación de calle pues hay tres Estados que no registran ninguna organización que atienda este problema lo que no quiere decir precisamente que no haya existencia de este fenómeno.

Sin embargo, el que exista cada vez un mayor número de organizaciones de este tipo, si bien es alentador por la conciencia y responsabilidad social que significa, también se traduce como una mayor presencia del fenómeno que reclama más atención por parte de todos los sectores de la población.

Ahora bien, no todas las organizaciones brindan los mismos servicios, así que también se pueden clasificar de acuerdo a la actividad principal que cada una de ellas realiza.

**Cuadro Núm. 2
Actividades Principales de las ONGs a favor de la Infancia**

ACTIVIDAD PRINCIPAL	PROCENTAJE	ACTIVIDAD PRINCIPAL	PROCENTAJE
Adopción	.26%	Derechos de los niños	1.23%
Albergues Temporales	2.81%	Desarrollo Juvenil	5.1%

Apoyo médico	.70%	Educación (primaria, secundaria, preparatoria, técnica y vocacional)	4.31%
Centros y clubes juveniles	2.81%	Prevención delincuencia juvenil	.61%
Clubes de niños y niñas	.08%	Servicios para niños y jóvenes	65.37%
Protección contra abandono, abuso y explotación.	6.07%	Vivienda temporal de bajo costo	10.57%

*Elaboración propia a partir de la Información encontrada en el Portal *Fondos a la vista*

Para el caso de la actividad principal (cuadro núm. 2), se distingue el rubro de *Servicios para niños y jóvenes* como el de mayor porcentaje, sin embargo es una categorización que no especifica realmente la actividad que realiza o el servicio que ofrece pues puede abarcar cualquiera de las otras actividades. De igual forma los centros y clubes son una categoría que no define exactamente las funciones de la organización. De las restantes, las de mayor porcentaje son las de ofrecer vivienda a los menores, algo que se antoja lógico pues tener un techo es una de las principales necesidades de los menores callejeros que precisa ser satisfecha de inmediato.

La defensa de sus derechos si bien es una categoría aparte, es un principio que debiera ser el motor de cualquier organización que nazca con la intención de procurar a los menores callejeros pues de eso depende el éxito de la organización y el progreso de los niños. Por otra parte el rubro de educación es de porcentaje muy bajo si tomamos en cuenta que abarca desde primaria hasta preparatoria o educación técnica, máxime cuando la escuela es una de las características que los podrían poner en equidad con los demás menores. El cuidado y tratamiento de su salud es por lo visto de las cuestiones más descuidadas al menos por las organizaciones civiles pues el porcentaje no llega ni al uno por ciento, lo que es

preocupante toda vez que los menores que trabajan o viven en la calle están expuestos a un sinnúmero de enfermedades y riesgos que ponen en peligro su salud e integridad física en general.

La adopción es un tema muy delicado para una organización civil, lo que justifica su escaso porcentaje, puesto que de ello se encargan generalmente las Instituciones oficiales. En general las actividades que realizan estas organizaciones son para proteger y procurar a los menores en situación de vulnerabilidad a través de servicios y actividades que coadyuvan a alejarlos de la calle, no obstante es necesaria una revisión de sus estructuras y funciones con el fin de rebasar el simple asistencialismo en el que muchas de ellas caen y además fabricar una coordinación con las Instituciones Oficiales con el objetivo de que sus esfuerzos no sean tan limitados como hasta ahora lo han sido.

Otra de las clasificaciones que la información contenida en “Fondos a la vista” nos permite realizar, es la de organizaciones según su población objetivo. La cual queda conformada de la siguiente manera:

Cuadro Núm. 3
Población Objetivo de las ONGs a favor de la Infancia Vulnerable

POBLACION OBJETIVO	PORCENTAJE	POBLACION OBJETIVO	PORCENTAJE
Infantes y bebés (solo mujeres)	.35%	Jóvenes adolescentes (solo hombres)	.81%
Infantes y bebés (solo hombres)	.10%	Jóvenes adolescentes en general	51.79%
Infantes y bebés en general	16.88%	Problemas de adicción	25.58%
Jóvenes adolescentes (solo mujeres)	1.74%	Personas sin hogar	2.71%

*Elaboración propia a partir de la Información encontrada en el Portal *Fondos a la vista*

El cuadro núm. 3 nos muestra clasificaciones muy generales que no nos permiten diferenciar claramente entre las edades de los menores que se pretende ayudar.

Con excepción de las categorías de *Problemas de adicción* y *Personas sin hogar* (sectores que encajan perfecto en las problemáticas que enfrenta la niñez callejera), las demás toman como objetivo a los infantes o a los adolescentes o a los jóvenes en general. La única distinción que se hace es de género, pues están las organizaciones que trabajan solo con mujeres y están las que solo reciben hombres, una característica acertada quizás en el tratamiento pero que también limita la ayuda hacia los menores, pues la existencia de una no significa la existencia de la otra, lo que significaría una discriminación hacia un sector.

Como se puede observar también, la mayoría de las organizaciones (51.79 %) se enfoca a jóvenes y adolescentes, lo que indica un tratamiento del problema cuando éste ya existe y quizás está muy avanzado, mientras que en infantes y bebés el porcentaje es menor. Esto puede leerse como un papel reactivo más que preventivo por parte de las organizaciones civiles, que si bien deben procurar a los menores en esa situación lamentable también es preciso que busquen prevenir la propagación del fenómeno.

La existencia de todas estas organizaciones es vital para los objetivos de la administración pública pues “si lo público es lo accesible y lo compartido, no hay motivo para evitar que las organizaciones de la sociedad civil también se involucren en las tareas que tienen alcance común” (Uvalle, 2003: 266). Se trata de responsabilidad compartida que beneficie a todos, pues de este modo la sociedad logra atención y tratamiento a sus problemas, y el gobierno amplía su espectro de posibles soluciones a los problemas nutriéndose de la savia ciudadana (Uvalle, 2003) logrando así democratizarse y legitimarse ante la ciudadanía.

CAPITULO III. REFLEXIONES EN TORNO AL PAPEL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, PARA EL TRATAMIENTO DEL PROBLEMA DE LOS NIÑOS EN SITUACIÓN DE CALLE

III.1 Los niños en situación de calle, una oportunidad para la administración pública

El Estado es el ente en el cual recae la obligación de garantizar el cumplimiento de los derechos humanos de todos. En el caso de los menores, se trata de garantizarles aquellos derechos que les fueron reconocidos en la Convención Internacional de los Derechos del Niño. Para lograr este objetivo, precisa de la administración pública, que es donde se materializa la acción pública, mediante las estructuras gubernamentales, para atender problemas de carácter público.

Bonnin (1834) la definía así: “la administración pública es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas”. (Bonnin, 1834, citado en Guerrero, 1990:35) De hecho Omar Guerrero ha definido a la administración pública como la actividad del Estado. Una actividad que significa atender el interés público y del mismo modo lograr el bien común.

La administración pública, en efecto también es acción, sin embargo no se puede perder la finalidad que tiene como Ciencia social y como componente del Estado: propiciar el desarrollo humano y contribuir al progreso social. Más aún si tomamos en cuenta que:

Para que exista el desarrollo humano, la sociedad debe crear condiciones en las cuales la persona, tanto individual como colectivamente, logre el abastecimiento de los elementos materiales vitales. De igual manera, ha de tener también acceso a bienes culturales dignos, y a servicios que le garanticen la realización de sus potencial en el marco de un orden político y social con equidad de oportunidades y sostenibilidad, así como opciones claras para participar en las decisiones y en el disfrute del bienestar material y cultural que en conjunto los seres humanos han creado. (Amar et al., 2004: 6)

Es ahí donde la administración pública puede intervenir con el fin de satisfacer las necesidades de los menores y propiciar su realización como personas, no solo quitándoles su condición de calle sino propiciando el desarrollo de sus oportunidades, que los coloquen en equidad con los demás niños. La administración pública precisa recuperar su carácter científico y humanista como Ciencia Social que la coloque como una verdadera aliada de la sociedad. Los menores en situación de calle son una oportunidad real para lograrlo.

La administración pública como toda Ciencia Social busca comprender y explicar los hechos sociales, sin embargo su mayor importancia recae en atender esos hechos sociales que se convierten en problemas públicos. Si no cumple con esto último, se convertiría simplemente en un conjunto de manuales, y prácticas administrativistas (Uvalle, 2003) que la marginarían en el concierto de las Ciencias Sociales, pues no existiría ese contacto vital con la ciudadanía. La búsqueda del bienestar social es todavía asignatura pendiente para la administración pública, situaciones como la niñez callejera, son ocasión perfecta para demostrar su valor científico, su sentido humanista y su perfil de Ciencia Social. Para ello es urgente “indagar en las nuevas perspectivas que permitan valorar su carácter teórico y aplicado con el fin de fortalecer su contenido reflexivo” (Uvalle 2003: 251) y así progresar como Ciencia, contribuyendo al desarrollo social.

Si bien, no es tarea de la administración pública el fomento de teorías ociosas que nos entretengan más que el problema mismo, sí debe ser tarea obligatoria de ésta el análisis minucioso de los problemas públicos, a través del desarrollo de investigaciones y de diagnósticos reales, tanto cuantitativos como cualitativos, para estar en condiciones de plantear soluciones mediante el diseño, formulación e implementación de políticas públicas. Como en toda disciplina de las ciencias sociales —y también de las ciencias naturales— los profesionales deben tener acercamiento con sus sujetos u objetos de estudio, para generar conocimiento y para realizar acciones que tiendan al mejoramiento de situaciones problemáticas; por ello, los administradores públicos necesariamente deben entrar en contacto

con lo social, conocer de cerca los problemas y plantear alternativas de solución de tal modo que se garantice el bienestar de la sociedad.

Ante el problema de los niños en situación de calle y la magnitud que éste adquiere, no es posible evadir responsabilidades. El Estado también juega un rol fundamental en el desarrollo armónico de la personalidad. Por esto es necesario que el Estado sea un socio comprometido con políticas que beneficien a los niños, y que las comunidades puedan apropiarse de éstos y cambiar sus condiciones. (Amar et al., 2004:22)

El Estado, como protector de los Derechos Humanos, debe a través de la administración pública crear mecanismos eficaces que le permitan al menor conocer sus derechos, gozarlos y defenderlos en caso de que le quieran ser arrebatados. El desarrollo humano no debe ser solo un concepto más en el lenguaje de la administración pública como lo ha venido siendo, debe volverse objetivo, meta y realidad de las gestiones en turno.

Es necesario decir que la administración pública juega un papel fundamental en las acciones orientadas a erradicar los problemas públicos como lo es la niñez en situación de calle, procurando asirse de un conocimiento que la ayude a diseñar políticas públicas a la medida del problema, que reflejen siempre su sensibilidad social y su interdisciplinariedad. De este modo, la administración pública se ha visto en la necesidad de desarrollar dentro de su ámbito, mecanismos que le permitan incidir de una mejor manera en el progreso y desarrollo de la sociedad. Así, las políticas públicas han sido parte de la respuesta que la administración pública le ha dado a los problemas actuales que se le presentan, pues en los últimos años han sido instrumento de muchos gobiernos para atender demandas sociales, por lo que incluso hay quien las califica de auténticas panaceas.

Hoy día, las políticas públicas son una opción más para hacer política y administración por parte de los gobiernos y, si entendemos que la política es el arte de los acuerdos y la administración es el arte de los resultados, está por demás decir que una política pública implica contener a las dos partes para su

realización. Y es precisamente por medio de las políticas públicas, sobretodo, que la administración pública ha intentado el aporte de sus conocimientos en este problema.

El estudio de las políticas publica ha supuesto un nuevo enfoque en los estudios de la Administración Pública, la cual desde una perspectiva tradicional que acentuaba la legitimidad y la legalidad de la actuación pública, abre paso a una perspectiva que destaca los resultados de la actuación y los instrumentos o procedimientos que permiten mejorarla. Pero además este enfoque descriptivo de la realidad político-administrativa y prescriptivo en el sentido de que ofrece instrumental teórico, se dirige a la búsqueda de la eficacia y la eficiencia en la gestión de las organizaciones públicas. (González, 2005: 107)

La administración pública no se puede permitir seguir implementando programas que, al desconocer el problema junto con sus causas, enfoques, actores y consecuencias, desperdicie los recursos tan valiosos puestos a disposición y que además aliente la desconfianza de la niñez vulnerable y de la sociedad en general. He ahí la importancia de abordar este problema desde la administración pública y con verdaderas políticas públicas.

III.2 El papel de las políticas públicas y sus desafíos actuales

En las últimas décadas se ha introducido en el lenguaje político como concepto y en el lenguaje administrativo como acción el concepto de políticas públicas. Las políticas públicas, en la actualidad, son consideradas un instrumento por medio del cual los ciudadanos pueden influir en las decisiones y acciones del gobierno, y éste a su vez puede dar respuesta a las demandas sociales, por lo que no es raro que se les califique de panaceas de gobernabilidad. La importancia de estudios en este campo es entonces vital; sin embargo la falta de éstos es lo que sigue prevaleciendo, así lo reconoce Aguilar Villanueva (1992): no es extraña la idea de que gobernar representa elegir ciertos valores y criterios, objetivos y medios, rutas estratégicas de acción, actores, procedimientos, tiempos e instrumental; sin embargo, la manera como los gobiernos deciden y desarrollan sus políticas

públicas, su proceso, patrón y estilo de decisión y operación, están quedando sin investigaciones sistemáticas. (Aguilar, 1992: 15) Pero para abordar su estudio es necesario tener nociones de lo que es política pública.

Las definiciones que se han hecho para enunciar lo que es una política pública han sido tan diversas como el número de autores que lo han hecho. Así tenemos que Dyle (1984) dice que una política pública es aquello que el gobierno decide hacer o no hacer, englobando así en el concepto la no acción del gobierno; para Eulau y Prewitt la política pública “se define como una decisión permanente caracterizada por una conducta consistente y la repetitividad por parte de aquellos que la elaboran como de aquellos que se atienden a ella”; por su parte Mac Rae y Wilde definen primeramente a la política como “un curso de acción seleccionado que afecta significativamente a un gran número de personas, y a la política pública la definen como una política elaborada por el gobierno; para Frohock, la política pública es una práctica social, ocasionada por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas o de establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas, pero encuentran irracional cooperar con otros (Definiciones extraídas de Ruiz, 2002); mientras que para Aguilar Villanueva (2003) una política pública es una acción con sentido, es decir, una acción deliberadamente diseñada y un sentido de acción efectivamente seguido (Aguilar, 1992: 25), lo que también supone una meta a lograr y la identificación de los actores afectados (positiva o negativamente).

La diversidad de definiciones de política pública no nos dejaría avanzar si las seguimos citando, solo habrá que tener presente que una política pública siempre será un tratamiento científico – técnico que el gobierno da a los problemas públicos para satisfacer las necesidades sociales, con la participación siempre inherente de la mayor parte de los sectores de la sociedad.

Las políticas públicas encuentran su razón de ser en la vida pública y en los problemas que surgen en ella, nacieron precisamente para responder a las demandas de la sociedad y dotar al gobierno de la cooperación de ella en esta tarea.

Las políticas se ocupan de aquellas esferas consideradas como públicas, a diferencia de una lista parecida que se podría elaborar con expresiones que implican la idea de lo privado. La idea de las políticas públicas presupone la existencia de una esfera o ámbito de la vida que no es privada o puramente individual, sino colectiva. Lo público comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes. (Parsons, 2007: 37)

La política pública permite y exige la acción colectiva en todo el proceso que encierra su quehacer, “pues debemos reconocer que sin deliberación pública los consensos son inexistentes y en consecuencia tener una política pública sería nulo” (Zamudio, 2006: 191).

Otro elemento importante en la hechura de políticas públicas es la ubicación del elaborador de políticas en su contexto y su realidad, el acto de “poner los pies en la tierra”, para identificar qué cosa es deseable y que cosa es factible, a sabiendas de que los gobiernos enfrentan límites legales, políticos e informativos, actúan con recursos públicos escasos y por medio de burocracias que tienen sus propias inercias e intereses, están sujetos a condicionamientos internacionales, a la presión de grupos de interés y al ataque de organizaciones políticas de oposición (Aguilar, 1996: 60).

Una política pública debe considerar los aspectos económicos, culturales, sociales y políticos que confluyen en el problema para ver de qué manera lo afectan y distinguir así las fortalezas y debilidades que nos abona cada aspecto.

Para el caso que nos ocupa, la niñez en situación de calle, las políticas públicas se muestran como una oportunidad para el gobierno de tratar el problema, una esperanza para los menores de captar una atención debida, y una ocasión perfecta para que la sociedad adopte y se involucre en los problemas que de alguna manera le afectan en su desarrollo. Pero para lograrlo es necesario que el problema esté bien diagnosticado, definido, limitado, analizado y consensado. Es una realidad que la mayoría de los programas fracasan porque no se entendieron

los problemas, o su percepción no es lo suficientemente profunda para concebirlo en plenitud.

Herbert Simon fue uno de los primeros en destacar la importancia que tiene para la política pública la estructura técnica de los problemas, y distinguió entre problemas bien y mal estructurados. Los bien estructurados se distinguen por tener características precisas, bien formuladas y que cuentan con criterios precisos y un proceso mecánico para comprobar la solución, es decir, un problema bien estructurado tiene la característica de contar con un solucionador general del problema. Definir una situación como problema de política pública también supone la formulación de una hipotética solución. Un problema puede no dejar de ser más que una situación lamentable si a su definición no se le aporta una solución factible de acuerdo con los recursos disponibles, los valores sociales predominantes y las posibilidades técnicas. (Aguilar, 1996: 60)

Es categórica esta sentencia pues, al hacer una simple observación del fenómeno de la situación actual de la niñez callejera, pareciera que se ha convertido o ha sido solo una situación lamentable (que de hecho lo es) a la que las políticas públicas aún no han acudido. Las propuestas de política pública para este sector, si bien han ido en aumento, la realidad nos muestra que no han sido sino eficaces, sí insuficientes.

Las fallas pueden encontrarse ya sea en la ausencia de voluntad política y/o social, o en la falta de estabilidad de la política pública debido a los ajustes que exigen muchas veces los caprichos políticos, o quizás en la incapacidad de adaptarse a los cambios o la inflexibilidad para realizar los ajustes cuando sea necesario, o simplemente al diseño erróneo de toda la política pública. Al tratarse de un proceso que contiene varias piezas dinámicas, es inevitable que se presente también la diversidad de intereses e incentivos, lo que pudiera significar que la falta de coordinación, coherencia y cooperación puede ser involuntaria o intencional.

La urgencia por que las políticas públicas diseñadas para este problema tengan éxito es apremiante, la preocupación del gobierno debe ser procurar a los menores de oportunidades y no la de marginarlos debido a su condición, debe

detener las causas antes de condenar las consecuencias. Aquí un argumento de lo expuesto: durante los primeros años es fácil que les den dinero, llega la adolescencia y después la juventud que los sorprende sin armas, tienen que saltar al robo y a la delincuencia. Ahí es cuando el Estado empieza a hacer cárceles y leyes especiales para castigarlos (Calderón, 2003:140). Se convierte así en un estado ineficaz que lejos de ser preventivo es represivo en su trato a los niños callejeros.

La existencia del problema es innegable, pero estamos acostumbrándonos al fenómeno que nos perjudica a todos. Ya se nos hace normal ver a los niños y niñas vendiendo chicles en las avenidas, realizando suertes en los semáforos, mendigando una moneda o un pan en las calles, limpiando parabrisas en los altos, cargando las bolsas en los mercados, mezclándose entre los adultos exponiendo su integridad y su dignidad. Los menores requieren por parte de la sociedad su interés y su responsabilidad más que su lástima y sus limosnas.

No podemos seguir indiferentes a la realidad que enfrentan estos menores. México fabricara niños trabajadores y después niños de la calle, hasta que un factor interrumpa o cambie la situación; tiene que haber una solución de Estado. Todos sabemos que los niños de la calle provienen de colonias marginadas, pero se requiere no seguirlos generando (Leaños en Calderón, 2003: 139). El desafío de las políticas públicas diseñadas para atender este problema es convertirse en ese factor que detenga el fenómeno y rescate la infancia de los niños callejeros, pero para ello es imprescindible la participación de la sociedad civil: parte de la solución es detectar, captar y canalizar a personas de la comunidad para que asuman a los niños de la calle y a trabajadores en su medio (Calderón, 2003: 139). Se sigue insistiendo en la sensibilización de la comunidad, en adoptar la responsabilidad que tenemos para con los niños, en participar de manera activa, en demandar políticas públicas a los gobiernos pero sumándonos a las soluciones o incluso proponiéndolas, pues la razón nos dicta que nadie conoce mejor los problemas que quienes lo padecen.

Las políticas públicas que pretendan realmente erradicar el fenómeno de la niñez callejera tendrán no solo ese desafío que ya es colosal, también se enfrentaran a la inclusión de los sectores sociales, tanto de los que estén involucrados directamente e involucrar a los demás que aunque no directamente si pueden ser parte de la solución, sensibilizándolos y argumentando los beneficios que arrojará el éxito de las medidas implementadas. Requiere que su formación y su impacto sea macro social. Es claro que medidas de esta magnitud solo alcanzaran la cumbre del éxito siendo constantes y con una visión de largo plazo, por lo que no se puede seguir postergando su implementación.

Es importante la acción coordinada del Estado y la sociedad civil señalando responsabilidades, campos de competencia, recursos y metas temporales, no como programas especiales, sino integrando las políticas macroeconómicas y sociales, y en las sectoriales, respetando la privacidad del conjunto de miembros que participaran y beneficiaran de los programas. (Amar et al., 2004: 184)

Las políticas públicas le permiten a la administración retomar su carácter público y refrendar su compromiso social con la Ciudadanía. Ricardo Uvalle (2003), incluso considera a las políticas públicas como el objeto de estudio de la administración pública pues son las que explican sus tareas sustantivas y ratifican su naturaleza pública y social. Es por eso que me parece un acierto insistir en considerar a las políticas públicas como la medida idónea para poder acercarnos y darle solución al problema público de la niñez en situación de calle.

III.3 La importancia de la Interdisciplinariedad en el tratamiento del problema

El tema de la niñez en situación de calle no es exclusivo de un área del conocimiento en particular, ya en el primer capítulo de este trabajo he dado cuenta de ello. No son pocas las asignaturas que abonan su conocimiento en esta causa, eso está claro; sin embargo, eso no ha significado la erradicación del problema, todo lo contrario, el hecho de que más disciplinas aborden el problema significa que éste sigue presente y que se ha vuelto más complejo. Es por eso que se debe

insistir, sí en el aporte de la mayor parte de la academia, pero más que eso, en la colaboración entre disciplinas, a través del flujo de información, la identificación de aportes, el señalamiento de límites, el compartir experiencias, y el diseño de soluciones. La interdisciplinariedad es hoy día una necesidad para lograr un enfoque y el tratamiento integral de los problemas públicos. En otras palabras se requiere de un diálogo interdisciplinario para atender el problema.

Lo público de la administración pública (Aguilar, 2001: 12) implica alentar relaciones de cooperación y coordinación con otras ramas del saber profesional, para integrar la agenda de los problemas públicos y las respectivas políticas orientadas a la atención y solución de los mismos. Debido a su complejidad, interdependencia e interrelación, los problemas públicos únicamente pueden analizarse y solucionarse con enfoque multidisciplinario. (Uvalle, 2003: 268)

Me parece prudente decir que la interdisciplinariedad no se trata de que uno deba adquirir los conocimientos de otras áreas distintas a la que nos dedicamos, sino más bien que a través de la cooperación y combinación entre ellas se logre potencializar sus fortalezas y ampliar la visión de los investigadores, ya lo dice la sabiduría popular: la unión hace la fuerza. El principal objetivo es descentralizar el conocimiento para que una sola ciencia no acapare el pensamiento en torno a algún tema o algún problema, sino que integre a varias ciencias para un estudio más completo y así lograr también el desarrollo de las mismas disciplinas, o hasta generar el surgimiento de nuevas. Al lograr la fusión de distintos saberes, teorías, técnicas y métodos, la interdisciplinariedad logra el abordaje multidimensional de los fenómenos sociales, lo que los complejiza pero también los descifra de mejor manera.

Ahora bien, retomando el tema de las políticas públicas como posible mecanismo de solución a este problema, resulta imprescindible la existencia de estudios interdisciplinarios para lograr planteamientos de solución creativos, novedosos y efectivos. Harold Lasswell (1971) creía necesario el intercambio creativo entre los físicos, los científicos sociales y los hombres de acción para evitar la “atomización del pensamiento” y lograr las mejores decisiones públicas. Lasswell creía en lograr resultados más óptimos al conjuntar los conocimientos de los hombres que se

desarrollan en distintas áreas (Aguilar, 1992: 80). No obstante, me parece que la interdisciplinariedad en las políticas públicas no debe ser precisamente la suma de diferentes profesionales, ni tampoco la acumulación de conocimiento en una sola persona, sino más bien la intersección de los conocimientos, es decir que, la interdisciplinariedad no significa solamente sumar diversos profesionales, significa interactuar los conocimientos que cada disciplina ha desarrollado en torno a algún fenómeno social.

No está por demás mencionar otras concepciones y propuestas interesantes, por ejemplo Arellano Gault (1996) al hablar de políticas públicas y su característica multidisciplinaria que muchos le atañen, menciona lo siguiente:

El intento multidisciplinario es una utopía, primero porque nadie puede verdaderamente dominar un área y segundo porque los grupos y equipos multidisciplinarios no necesariamente combinarán y re combinarán los avances realizados desde diferentes disciplinas, al final lo que se tiene con la mayor parte de los esfuerzos multidisciplinarios es un objeto analizado desde diferentes perspectivas. Tal vez pensar la política pública como un híbrido ayude a cambiar la perspectiva pos positivista. (Arellano, 1996: 342)

Al ser un híbrido, el autor se pronuncia porque la política pública pueda crear ya no un nuevo paradigma, pero sí al menos una nueva interpretación de los problemas públicos. Recurre también a Wildavsky (1993) para reforzar su argumento y lo cita: “escoge economistas interesados en política, científicos políticos interesados en economía; y sociólogos, abogados, historiadores, filósofos, interesados en ambas (Arellano, 1996: 343).

Otro concepto con el que me topé es el de transversalidad, utilizado por Alfredo Grande (1999), que lo prefiere al de interdisciplinariedad pues para él la interdisciplinariedad está más cerca del estatuto del consumo que del de la producción, en tanto expone góndolas científicas donde los profesionales puedan adquirir los conocimientos de los que supuestamente carecen, para idealizar un producto construido con apelación a todos los saberes de la época (Grande, 1999). Para este autor es mejor establecer y delimitar un campo de intervención donde se desarrolle el análisis que contenga los principales

conceptos de un problema, que tratar de absorber todos los conocimientos en una sola persona. Pugna por una intervención integral.

Si bien estos conceptos alternativos buscan suplir la interdisciplinariedad en el lenguaje de las políticas públicas, señalando sus debilidades conceptuales y prácticas, me parece que teniendo claro lo que es el trabajo interdisciplinario podremos librar cualquier barrera conceptual. La niñez en situación de calle bien puede tratarse como un campo híbrido o a través de la interdisciplinariedad o la transversalidad. Es importante tener claros los conceptos, pero no es aceptable que las diferencias conceptuales frenen la implementación de acciones a favor de este sector.

“Los chicos de la calle constituyen un objeto complejo que convoca a la interlocución de varias disciplinas porque pueden definirse por rasgos muy diferentes” (Grima y Le Fur, 1999: 20). Queda claro que nadie puede negar la importancia de la interdisciplinariedad en este problema, tanto para su estudio como para su tratamiento. La niñez callejera es un fenómeno social que reclama la atención de los estudios académicos pero también el interés de la política y la acción de la administración pública. La interdisciplinariedad debe ser la base de los esfuerzos que desde la academia se realizan y también el soporte teórico para la implementación de políticas públicas que se realicen desde la administración pública.

III.4 Tratamiento al problema desde la Administración Pública

La administración pública ha delegado en las políticas públicas la responsabilidad del tratamiento de los problemas públicos, lo ha hecho quizá por la aceptación del término entre la ciudadanía, por las ventajas que ofrecen, por la integración social que permite en su hechura y por su carácter democrático que exige; sin embargo, las medidas que se ha cansado de calificar con ese nombre, muchas veces son en realidad políticas gubernamentales, acciones unidireccionales, políticas

asistenciales, programas que son paliativos temporales y que van modificando solo su nombre cada cambio de gestión sin un nuevo diseño que se adecúe a las circunstancias del momento, para una mejor atención.

La niñez en situación de calle ha sido víctima de estos vaivenes gubernamentales, que siguen manteniendo en el discurso las promesas de políticas públicas para la atención del sector pero recayendo en las medidas de siempre, las tradicionales, aspirando cuando mucho a las medidas incrementales de las que habla Lindblom (1959), convirtiéndose en lo que el mismo llama la “ciencia de salir del paso”. Este modelo incremental es el que prevalece en la mayoría de las políticas públicas implementadas por el Estado a favor de la niñez callejera, no se ataca el problema en su *raíz* sino en *sus ramas*, pugnando por incrementar solo algún (os) valor (es) con respecto a las políticas públicas que les precedieron. Así sigue prevaleciendo la concepción conservadora de atacar el fenómeno, sin innovar ni “arriesgar”.

En nuestro país, en los últimos años, el DIF Nacional ha diseñado e implementado, en coordinación con algunos DIF estatales y municipales, un programa dirigido a la atención de los menores en situación de calle titulado *De la calle a la vida*. Se trata de una estrategia enfocada a dar solución y atención integral, a mediano plazo, a la problemática de las niñas, niños y jóvenes en situación de calle en las principales zonas metropolitanas de México. Uno de los aciertos del programa, al menos en el diseño, es la inclusión de las Organizaciones de la sociedad civil para el tratamiento del problema ya que entre sus objetivos esta impulsar el enlace y la coordinación entre los sectores público, privado y social para la prevención y atención del fenómeno de la niñez en situación de calle. Se trata de apostar y reconocer el esfuerzo de la sociedad para que su alcance sea mayor, además de que significa compartir y asignar la responsabilidad que la comunidad tiene para con los menores. Respetando este principio los esfuerzos serían exponenciales y por ende los resultados serían visibles.

De igual forma, el programa pretende construir una coordinación de acciones y voluntades para cimentar una solución integral al problema a través de la asesoría

técnica especializada, la investigación y el desarrollo de modelos de intervención. Este es un punto en el que es necesario detenernos puesto que es algo a lo que me he referido en todo el trabajo. La investigación como un primer paso es primordial para acercarse al problema, conocerlo a fondo, disgregarlo y descifrarlo para después poder definirlo, para ello por supuesto que es necesaria una visión integral que no limite a una sola percepción un hecho social que contiene distintas valoraciones, antes que la asesoría técnica es preciso recurrir a la interdisciplinariedad con el fin de lograr un diseño integral que entonces sí, arroje un abanico de posibles soluciones del mismo tipo. El desarrollo de nuevos modelos de intervención y las soluciones integrales no manan solo de experiencias pasadas ni de ideas repentinas, surgen con las investigaciones sistemáticas que la administración pública está obligada a hacer de los hechos sociales que son problemas públicos. De esta forma no solo contribuiría al tratamiento de problema sino a su mismo progreso como Ciencia social pues hay que tener en cuenta que:

Las teorías (Popper, 1999:68) se construyen con base en observaciones, hechos, experiencias, datos, evidencias, pruebas y argumentos. No son fruto de la pirotecnia intelectual ni de las aspiraciones que envuelven al mundo subjetivo de los estudiosos y las comunidades de profesionales. Responden a condiciones objetivas de vida y no se limitan a ser pálido reflejo de los objetos de conocimiento. (Uvalle, 2003: 252)

Vuelvo a insistir en la oportunidad que tiene la administración pública en un fenómeno como este para recuperar su valor científico y su perfil social que la ciudadanía tanto reclama.

Ahora bien, el programa *De la calle a la vida* también busca sensibilizar a la sociedad, a través de la difusión del programa en los medios de comunicación que le permitan acercarse a la gente. La difusión, quizá en menor medida, pero se ha logrado posicionar al menos el nombre del programa, lo que no quiere decir forzosamente que esto haya sensibilizado a la gente ya que es un factor muy difícil de determinar. Lo que sí es una realidad es la todavía baja participación de la sociedad en Organizaciones civiles o en acciones encaminadas a la atención de

los menores callejeros y por el contrario, el acostumbramiento al problema como parte de nuestra dinámica social.

Otra de las funciones del programa es la capacitación del personal en los DIF estatales y municipales y de las organizaciones privadas incorporadas al programa. Es una tarea esencial para lograr los objetivos instruir y formar a la gente que brinda el servicio y la atención al menor, sin embargo en ocasiones, como lo menciono en el capítulo anterior, las Organizaciones civiles se convierten en simple extensión de las medidas tradicionales y asistencialistas del DIF, lo que les resta en su posible participación innovadora en el tratamiento del problema. Una retroalimentación y un respeto a la autonomía de las Organizaciones podrían contribuir a un trabajo armónico y provechoso, sobre todo para los menores en situación de calle. Complementar el trabajo institucional con la *savia ciudadana* es un requisito de toda política pública.

Para un tratamiento integral dentro del programa se trabaja en distintas actividades que son el cuidado de la salud, el fortalecimiento familiar, Psicología y autoestima, asistencia integral, trabajo comunitario, educación, asistencia alimentaria y recreación. Cada estado es responsable de llevar a cabo estas actividades y rendir informes de sus resultados, donde la mención de cifras y logros es lo que abunda, no así los indicadores que nos permitan tener el mismo optimismo y confiar en estas estrategias. Un simple pulso ciudadano bastaría para poner en duda esas aseveraciones. Lo que nos podría decir que el programa está lejos de ser exitoso o bien que las causas del fenómeno aún existen y están generando *nuevos* niños callejeros. Cualquiera de las dos situaciones es preocupante.

Si bien *De la calle a la vida* es el programa referente para la atención de los menores en esta situación lamentable, también es cierto que existen otras estrategias diseñadas sobre todo a la prevención del fenómeno. Tal es el caso de los Centros Asistenciales Infantil Comunitarios(CAIC), los Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil (CADI), las Estancias Infantiles para apoyar a madres trabajadoras, la Prevención y atención a menores migrantes y repatriados, y el

Programa para la atención, desaliento y erradicación del trabajo urbano marginal (PROPADETIUM). Se trata de programas que mediante la atención a los menores en situaciones de pobreza, desigualdad o desamparo, busca prevenir que el niño o la niña recurra a la calle para trabajar o incluso para vivir. Son estrategias federales cuya pretensión es lograr una cobertura nacional que en un mediano plazo permita construir mejores oportunidades para los menores que hoy carecen incluso de lo más indispensable: salud, educación y vivienda.

De la misma manera, las entidades federativas han puesto en marcha programas encaminados al tratamiento de este problema. Por ejemplo, en el Distrito Federal se implementó el Programa *Hijos e hijas de la ciudad*; en el Estado de México se da el tratamiento al problema a través del Programa *Menores Trabajadores Urbano Marginales* (METRUM); por su parte Jalisco busca contribuir con este sector con el programa *La calle no es vida*; en Puebla el programa responsable de esta tarea lleva por nombre *Los niños de la calle*; y así, cada Estado ha intentado contribuir a la erradicación de este fenómeno social con la implementación de programas diseñados a cubrir sus carencias más apremiantes.

Una mirada rápida a cada uno de los planteamientos y diseños de estos proyectos, programas o estrategias de los gobiernos locales, nos permite encontrar gran cantidad de coincidencias con los programas de nivel federal. Situación que no es extraña pues el objetivo y las metas son las mismas, sin embargo, es una muestra del tradicionalismo que existe en el tratamiento del problema, escenario que no abona a la causa pues si bien el fenómeno es un hecho social que ha estado presente desde hace muchos años, el contexto en el que se encuentra no siempre es el mismo, pues estamos inmersos en una dinámica social donde lo único que permanece es el cambio. Por lo tanto se necesitan nuevas visiones, planteamientos, estrategias y argumentos que estén en sintonía con las características que va adquiriendo el problema en cada generación.

La administración pública no puede permanecer estática, su naturaleza científica y las demandas sociales no se lo permiten. “La riqueza de la administración no

depende solo de la tradición, sino también de los cambios que institucionaliza como institución, organización, políticas y resultados que correspondan a los acometido que desarrolla a favor del espacio privado y el espacio público” (Uvalle, 2003: 251). Las nuevas realidades y sus problemas públicos obligan al replanteamiento de los mismos y de las propias ciencias sociales que busquen darles explicación y solución.

Siguiendo este razonamiento y tomando en cuenta que las políticas públicas exigen precisamente nuevas investigaciones, estudios interdisciplinarios, planteamientos novedosos y sobretodo inclusión de la sociedad ya sea en su cara de organización civil, privada o como ciudadano, sería difícil calificar de políticas públicas los programas y estrategias hasta ahora implementados por el gobierno. Sigue prevaleciendo la percepción de la administración pública como simple institución ejecutora de la voluntad del Estado en la sociedad (Uvalle, 2003), sin dar oportunidad a un nuevo paradigma que coloque a las políticas públicas como el punto de convergencia entre sociedad y Estado, y a la administración pública como la causante y responsable de este encuentro.

Sería aventurado y deshonesto de mi parte emitir ahora alguna evaluación de cualquiera de los programas mencionados, pues su análisis requiere de un trabajo minucioso que bien podría ser el objeto de otro trabajo de investigación. Esto no significa que no podamos hacer críticas y señalamientos como ya lo he venido haciendo. Los programas sociales motivados por los problemas públicos requieren no solo la atención de la ciudadanía, sino su participación activa en todo el proceso que les dé el matiz de políticas públicas y por consecuencia un diseño e implementación integral. Esa participación puede darse precisamente a través de los análisis de estos programas para señalar logros y aciertos, si los hay, y denunciar carencias y errores que obstaculicen su éxito.

El estudio y análisis de las políticas públicas es de por sí ya un requisito para los estudiosos de la administración pública, pero en el caso de las políticas enfocadas a la niñez callejera debe ser un compromiso impostergable no solo para con el sector sino para con toda la sociedad, esto con el fin de investigar las posibles

causas que han impedido el éxito total en la implementación de las políticas públicas que pretenden erradicar este fenómeno, pues las causas de los fracasos pueden estar tanto en la falta de estudios dentro de la administración pública, en la escasez de estudios interdisciplinarios, o quizás en el desconocimiento parcial del problema y la descontextualización del mismo, que al igual que la sociedad en general, va transformándose y reclama planteamientos de solución creativos y novedosos.

Generar conocimiento en torno a cómo se gesta, mantiene, evoluciona y transformar la realidad de los niños de la calle es una cuestión fundamental para el diseño de políticas públicas y el desarrollo de estrategias, modelos y programas destinados a la infancia. De ello depende la posibilidad de tomar decisiones racionales y eficientes para transformar las condiciones de vida del sector de la infancia más marginado de nuestro país, y así prevenir situaciones extremas como la presencia de niños y niñas viviendo en la calle. (Unicef, 2009: 11)

Esta cita enuncia ese desafío del que se ha tratado de dar cuenta durante todo este trabajo: la generación del conocimiento. La administración pública debe procurar generar ese conocimiento desde su área y exhortar a las demás disciplinas que sigan sumando sus conocimientos a la causa, para así dotar a las políticas públicas de una base teórica interdisciplinaria, vasta e integral que le permita conocer y definir mejor el problema, diseñar sus alternativas de acción, incluir a los sectores involucrados otorgándoles a cada uno el rol que les toca, optimizando así todos los recursos puestos a disposición. El esfuerzo conjunto le permitirá a la política pública rebasar el asistencialismo al que ha tenido acostumbrado a los sectores más vulnerables del país, entre ellos, la niñez callejera.

CONCLUSIONES

La niñez en situación de calle es ya un fenómeno enraizado en una sociedad urbanizada y en vías de desarrollo como la nuestra, eso no significa que el problema sea exclusivo de países subdesarrollados; no obstante que, las condiciones de pobreza y desigualdad son las principales causas de que los menores piensen en la calle como una salida a sus problemas. La indiferencia por parte de la sociedad, la ineficacia de los Gobiernos, las investigaciones ortodoxas, así como la pasividad de la administración pública, contribuyen a la perpetuación de la situación que viene a cerrar el círculo vicioso de desigualdad-pobreza-subdesarrollo-desigualdad.

Las distintas áreas académicas interesadas en este fenómeno social, la mayoría de las veces se limitan a la descripción del fenómeno y sus características, pero es escasa su contribución al tratamiento y la solución del mismo. Si bien el primer paso es precisamente el acercamiento al problema a través de la investigación, no se pueden limitar solamente a esta tarea los estudios que pretendan abonar a la causa. La administración pública ni siquiera tiene la oportunidad, o más bien no la debería tener, de conformarse con sus alcances doctrinarios, mucho menos con los de cualquier otra ciencia, su perfil y su naturaleza le exigen rebasar las concepciones abstractas para colocarse en el lugar que le corresponde, el de la realidad objetiva, donde se dan los hechos sociales y los problemas públicos.

La administración pública tiene su lugar en el mundo académico y científico, sin embargo su materialización completa está en la vida social donde su tarea es atender y solucionar los problemas de carácter público, convirtiéndose así en una ciencia de hechos más que de principios (Ortiz, 1842. Citado en Uvalle, 2003).

Las políticas públicas se han convertido en el intento de la administración pública por responder a esos problemas y necesidades, por lo tanto su estudio y análisis es una obligación para los militantes de esta Ciencia. No es un asunto de *moda* ni mucho menos un simple ejercicio intelectual el interés por las políticas públicas pues su importancia es vital tanto para el desarrollo de la administración pública

como de la sociedad misma. Es claro el papel central que tienen hoy día las políticas públicas, incluso para Ricardo Uvalle (2003) son éstas, el objeto de estudio de la administración pública pues explican su tarea sustantiva y ratifican su naturaleza pública y social, gracias a su perfil público y democrático.

Un problema tan delicado como lo es el de la niñez callejera, es casi impensable que se aborde desde otra perspectiva que no sea la de las políticas públicas para darle atención, tratamiento y solución. Los estudios simplistas de la situación, los discursos trillados de las gestiones, los proyectos seudocientíficos y las tradicionales políticas gubernamentales, han sido la constante dentro de una administración pública limitada, reducida y condenada a cometer los mismos errores. Las políticas públicas entonces se convierten en la redención de la administración pública que está ávida de recuperar su carácter científico y humanista que las concepciones estrechas, ortodoxas y tradicionales le han arrebatado. Y no son solo los estudiosos de esta disciplina quienes lo ambicionan, la misma sociedad lo demanda.

Las políticas públicas son un común denominador en el lenguaje político de nuestros días, no así en el escenario social. La niñez en situación de calle ha sido bandera de muchas campañas, programas y estrategias que han intentado posicionarse en la categoría de políticas públicas sin lograrlo, su falta de interdisciplinariedad, su carácter puramente gubernamental, la ausencia de la sociedad civil y su visión cortoplacista, son vicios en los que se sigue recayendo una y otra vez. La premura por legitimarse, la búsqueda del posicionamiento mediático, la urgencia de los resultados, entre otros comportamientos aceleran los procesos de las posibles políticas públicas y los ensucian de errores históricos que seguimos padeciendo. La infancia, el sector más vulnerable, ha sido una víctima constante de estos usos y costumbres tan enraizadas como el problema mismo de la niñez callejera. No bastará con un resurgimiento científico de la administración pública y una nueva visión de los problemas públicos, si el gobierno y las autoridades no acompañan al mismo ritmo y en el mismo camino que son las políticas públicas.

La falta de estudios dentro de la administración pública para con la niñez en situación de calle no es extraña si consideramos que las medidas hasta ahora implementadas caben más en la categoría de medidas incrementalistas, donde se apuesta a más de lo mismo con ligeras variaciones pero sin cambios sustantivos, sin exigir ni dar oportunidad así, a los investigadores sociales de construir nuevas concepciones y definiciones de los hechos sociales y políticos que nos permitan una mejor comprensión de los problemas públicos. Los niños en situación de calle han sido incluso motivo de las más elocuentes promesas que al final terminan convirtiéndose en el asistencialismo de siempre, que da pan y cobija por un tiempo, pero que sigue negando las oportunidades de desarrollo social necesarias para enfrentar el futuro. Negando así el desarrollo a los menores callejeros, a sus familias, a sus comunidades y a la sociedad en general.

La niñez en situación de calle ha alcanzado un efecto tal en las sociedades que ha sido el centro de novelas literarias, cintas cinematográficas, canciones reflexivas, observaciones científicas, estudios psicológicos, sociológicos y antropológicos, imágenes de demandas sociales, objeto de estudio de tesis universitarias, causantes de organizaciones civiles y de muchos programas públicos. Es una paradoja que con tanto, también siga siendo a la vez un sector casi invisible, a veces para las mismas personas que los toman como el centro de sus proyectos, y que solo los aprovechan para satisfacer su curiosidad social y/o científica. Los niños en situación de calle son vistos como un componente más de nuestra urbanidad, que tiene su identidad, sus costumbres, sus actividades socioeconómicas y hasta su propio lenguaje. No obstante, es urgente recuperar la concepción de que antes de todo eso, son niños que sufren una condición social que los margina, y que son un problema público del cual todos somos responsables, de sus causas y de sus soluciones.

La administración pública tiene la tarea pendiente de actuar en consecuencia, aceptando la responsabilidad científica y social que tiene en este problema, sosteniéndose en nuevas investigaciones científicas de dicho fenómeno social, adoptando la interdisciplinariedad con la finalidad de lograr un estudio integral de

la problemática, otorgando roles a cada una de las partes involucradas e interesadas en solucionar esta situación, permitiendo a la sociedad civil el acceso a la información y dotándola de facultades que la fortalezcan para coadyuvar en el proceso, administrar los recursos tan valiosos puestos a disposición con el fin de *explotarlos* al máximo. Dicho lo último, no está por demás subrayar que la niñez en situación de calle, además de las investigaciones, voluntades y demás componentes para su posible solución, exige también el aumento en el presupuesto para su atención, pues no es posible el éxito de una política pública si los recursos económicos son escasos comparados con la magnitud del problema que se pretende combatir.

La administración pública tiene en las políticas públicas su objeto de estudio que le permitirá su recuperación conceptual, metodológica y científica (Uvalle, 2003), pero en los hechos sociales es donde está su razón de ser y hacer, es donde la administración pública **es**. Su perfil social y humanista esta intrínseco pero son los problemas públicos quienes lo muestran y valoran. Los niños en situación de calle son un pretexto y una ocasión perfecta para que la administración pública vuelva al sitio protagónico que le corresponde en el quehacer social y en el desarrollo humano.

La niñez es patrimonio humano de nuestra nación y no solo futura esperanza generacional que nunca llega, abandonar a la infancia más vulnerable sería truncar su futuro y el de nuestro país. Solo a través de políticas públicas dotadas de todo lo necesario para su funcionamiento, es como podremos aspirar a una infancia digna y feliz que use la calle solo para jugar y transitar. De lo contrario ni todas las beneficencias públicas, ni todas las organizaciones civiles bien intencionadas, ni los tantos estudios ingeniosos de la vida callejera, incluso ni las peticiones más misericordiosas a Don Bosco podrán cambiar la situación de los menores callejeros.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, L., (1992) *La hechura de las políticas*, México, Ed. Porrúa.

Aguilar, L., (1996) *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Ed. Porrúa.

Amar, J.; Abello, R. y D. Tirado (2004) *Desarrollo infantil y construcción del mundo social*, Colombia, Ed. Uninorte.

Arellano, D., (1996) *Política pública, racionalidad imperfecta e irracionalidad. Hacia una perspectiva diferente* en *Gestión y Política pública*, vol. 5, núm. 2, México, pp. 319-346.

Bautista, L., (2013) *Niños de la calle. Notas para un estudio integral*. Tesis de Licenciatura. Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México.

Calderón, J., (2003) *Infancia sin amparo*, México, Ed. Grijalbo.

Dávalos, J. (1990) "Un problema de conciencia nacional: el trabajo de los menores de 14 años" en *Derechos de la Niñez*, UNAM, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Forselledo, G., (2001) *Niñez en situación de calle. Un modelo de prevención de las farmacodependencias basado en los derechos humanos* en *Boletín del Instituto americano*, No. 236, pp. 49-80.

García, E., (2007) *Infancia y adolescencia. De los derechos y de la justicia*, México, Ed. Fontamara.

González, M., (2005) *El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina* en *Quid iuris*, año 1, vol. 2, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 99-118.

Grima, J. y A. Le Fur (1999) *¿Chicos de la calle o trabajo chico?* Buenos Aires, Lumen/Hvmanitas.

Guerrero, O., (1990) *Teoría administrativa del Estado*, México, Universidad Autónoma de México.

Guerrero, O., (2007) *Principios de Administración Pública*, Colombia, Escuela Superior de Administración Pública.

Fernández, D., (1993) *Malabareando. La cultura de los niños de la calle*, México, Universidad Iberoamericana.

Lara, G., (2009) *Proceso de calidad para el programa Menores Trabajadores Urbano Margina del DIF Toluca en comunidad*. Memoria de Técnico Superior. Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México.

Llorens, M., (2005) *Niños con experiencia de vida en la calle. Una aproximación psicológica*, Buenos Aires, Ed. Paidós.

Martínez, P.; Rosete, M. y R. De los Ríos (2007) *Niño de la calle: autoestima y funcionamiento yoico* en Enseñanza e Investigación psicológica, vol. 12, núm. 2, julio-diciembre 2007, pp. 367-384.

Parsons, W., (2007) *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Buenos Aires, FLACSO.

Poniatowska, E., (2006) “Niños de la calle” en *Estado Mundial de la Infancia*, Unicef.

Ruiz, C., (1996) *Manual para la elaboración de políticas públicas*, México, Ed. Plaza y Valdés, S.A. de C.V.

Sauri, G., (2000) *El papel de la convención de los derechos de la infancia en la construcción de la política pública en México*, México, REDIM.

Sen, A., (2000) *Desarrollo y libertad*, Buenos AIRES, Ed. Planeta S.A.

Uvalle, R., (2003) *La recuperación conceptual y metodológica de la administración pública* en Convergencia, año 10, núm. 33, Universidad Autónoma del Estado de México, septiembre-diciembre 2003, pp. 249-272.

Vigueras, A. (1993) “Los derechos del niño y el maltrato infantil” en *Derechos Humanos de los niños. Responsabilidad compartida*, Toluca, CODHEM.

Zamudio, J. (2006) “Políticas públicas y la construcción de las agendas legislativas” en León, J. y S. Mora (comp.) *Ciudadanía, Democracia y políticas públicas*, México, 2006.

Unicef (2006 y 2012) *Informes del estado mundial de la infancia*, [en línea] <http://www.unicef.org/spanish/sowc/> [accesado el día 27 de Junio de 2014]

ONU. *Objetivos de Desarrollo del milenio*, [en línea] <http://www.un.org/es/millenniumgoals/> [accesado el día 30 de Junio de 2014]

Banco Interamericano de Desarrollo (2006) *Fortalecimiento de la capacidad para la Reintegración Social* [en Línea]

<http://publications.iadb.org/handle/11319/4429?locale-attribute=en> [accesado el día 3 de Julio de 2014]

OEA. Instituto Interamericano del niño, la niña y adolescentes [en línea]
<http://www.iin.oea.org/IIN2011/index.shtml> [accesado el día 4 de Julio de 2014]