

# **Ser niño en México e Hidalgo: Condiciones socioeconómicas y políticas públicas para la infancia**

Edgar Manuel Castillo Flores

Guillermo Eduardo Lizama Carrasco<sup>1</sup>

## **Introducción**

Las políticas públicas de atención a la infancia<sup>2</sup> son recientes, la niñez no siempre ha sido una preocupación de los gobiernos, ya que durante buena parte del siglo XIX y mediados del XX las estrategias de atención a niños y niñas vulnerables era un ámbito predominante de la asistencia privada. De esta forma, la población infante ha sido concebida por el Estado como un grupo pasivo que debía ser atendido por la familia, la beneficencia y en menor medida por la acción gubernamental. A pesar de ello, en los últimos 25 años se ha generado un nuevo orden internacional de las políticas públicas, orientadas por los organismos internacionales como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) e instrumentos de derecho internacional como la Convención sobre los Derechos del Niño (1989). La cual definió como obligación de los estados nacionales el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas de atención a la infancia. Lo que significó un cambio de paradigma, que pasó desde la atención familiar y privada a la obligación por parte de la sociedad y el Estado con la protección y el ejercicio efectivo de los derechos de los niños y niñas (Cohen, 2010; Sunkel, 2006).

Este nuevo marco legal internacional obligó a México a crear políticas públicas específicas para la atención de niños y niñas, al tiempo que implicó definir un enfoque transversal de la acción gubernamental para incluir dentro de la población objetivo a la infancia (Jiménez, 2000). A pesar de estos avances en el marco legal

---

<sup>1</sup> Profesores investigadores, Área Académica de Ciencias Políticas y Administración Pública, Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Contacto: edgar\_castillo@uaeh.edu.mx, guillermo.lizama@gmail.com

Los autores agradecen la colaboración de Yenifer Flores Benítez alumna de la Lic. en Ciencias Políticas y Administración Pública.

<sup>2</sup>Para este artículo tomamos la definición de niñez generada por la *Convención sobre los Derechos del Niño*, la cual considera niño o niña a cualquier menor de 18 de edad.

y en el diseño institucional de políticas públicas para la infancia, la situación de los niños y niñas es vulnerable, debido entre otros aspectos a su contexto socioeconómico de marginalidad, rezago y pobreza. Lo que desencadena una vulneración amplia de los derechos de la infancia (UNICEF, 2013, 2014; UNICEF/IDEA, 2011; Fernández, 2005; Polakiewicz, 1998).

El objetivo de este artículo es por un lado, señalar el contexto socioeconómico de la infancia en el estado de Hidalgo; y por otro lado, identificar la respuesta gubernamental por medio del reconocimiento de las políticas públicas que atienden la situación de los niños y niñas. Para ello nos preguntamos ¿cuáles son los programas sociales y las políticas públicas que benefician a la población infantil en el estado de Hidalgo? A nivel metodológico se recupera la perspectiva comparada descriptiva para conocer: 1) Algunas dimensiones del contexto que inciden en la vulneración de los derechos de la infancia y 2) las políticas y programas de atención a la infancia. En sí, la revisión de las políticas públicas se centra en la actual gestión del gobernador del Estado José Francisco Olvera Ruiz.

Los datos para el estudio provienen de fuentes oficiales, en donde para construir el contexto socioeconómico de la niñez se recurrió a información del CENSO 2010 y 2000 disponible en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), al Sistema de Estadísticas Educativas de la Secretaría de Educación Pública (SEP, 2014) y a las mediciones de pobreza realizadas por la Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Así también, para el análisis de políticas públicas con población beneficiaria (directa o indirecta) de niños y niñas se recurrió a la información disponible del Gobierno del estado de Hidalgo, en particular del Sistema DIF Hidalgo.

En este artículo consideramos que las condiciones socioeconómicas del estado de Hidalgo muestran, por un lado, una serie de problemas públicos que afectan a la niñez. Y por otra parte, manifiestan la necesidad del diseño de políticas e inversión pública focalizada en los niños y niñas. Esto se debe a que la pobreza, la marginación y la vulnerabilidad de los grupos sociales inciden en mayor medida en la población infantil (Selim, 2012).

## **1. Niñez como construcción**

La infancia es un término polisémico que ha cambiado su significado considerablemente a lo largo de la historia. En este sentido, para referirse a ello comúnmente se utilizan palabras tales como niños, niñas y adolescentes, menores, chicos, infancia o niñez, las cuales se refieren a conceptualizaciones determinadas de tipo legal, histórico, social, psicológico o incluso político. De esta forma, los cambios históricos en las formas de comprender, analizar e interpretar a la infancia, se remiten principalmente a las formas de organización socioeconómica de las sociedades, a los modelos de formación y educación familiar y escolar, a los intereses sociales y políticos de los diversos actores sociales, al reconocimiento de los derechos de la infancia o al desarrollo de políticas sociales correspondientes a esta temática (Ariés, 1987).

De tal suerte que, si nos remitimos a la antigüedad, por ejemplo, resulta evidente que la niñez no era interpretada como un rango de edad con características y particularidades propias, sino que los niños eran considerados un tipo de adultos pequeños. Posteriormente, en la Edad Media, la infancia continuó en un tipo de oscurantismo, empero, se produjo un mínimo avance al considerar como delito al infanticidio, aun cuando éste se llevara comúnmente a la práctica. Más adelante, entre los siglos IV y XIII, los niños eran entregados a otros adultos diferentes a sus padres para que fueran educados en casos tales como aprendices de un oficio, a una iglesia o convento, etc. (Minnicelli, 2006). Posteriormente, en el siglo XVII, comienza a configurarse la particularidad de la ternura en función de la infancia; no obstante, existe un sentimiento ambivalente que contradice dicha emoción a cambio de la severidad requerida que implica la educación formal. Para el siglo XIX y mediados del XX, la pedagogización de la infancia da lugar a una infantilización de ésta por parte de las sociedades occidentales. A partir de esto, el sujeto-niño en la institución escolar debe obedecer, al mismo tiempo que es considerado heterónimo al ser protegido por los adultos, generándose una dependencia con ellos. Esto, es un rasgo novedoso históricamente si se remite al habitual trabajo infantil en épocas anteriores. También, quiere decir que inicia un proceso por medio del cual la sociedad comienza a amar, proteger y considerar a

los niños, posicionando en un papel central a la formación escolar. De este modo, la infantilización y escolarización aparecen en la modernidad como dos fenómenos diversos pero no mutuamente excluyentes y hasta complementarios. Por último, a mediados del siglo XX, surge la necesidad de conceptualizar y socializar la ayuda a la infancia, que tiene su punto culminante con la Convención Derechos del Niño en 1989, que inician una serie de acciones en favor de la niñez (Minnicelli, 2006). Ahora bien, desde el paradigma de la protección, han sido utilizados distintos términos y conceptos para referirse a la infancia. Por ejemplo, el concepto menores fue uno de los primeros en utilizarse, siendo directamente vinculado a los procesos judiciales y a la protección social de este sector poblacional. A la vez, podemos decir que nos hace pensar en algo de poca importancia, es decir como un término secundario. Tras de esto, es notorio que los niños son entendidos como un tipo de objetos necesitados de protección. Abandonar el concepto de menores a cambio de niños, es un proceso relativamente novedoso.

De hecho, al leer documentos emanados de las actuales administraciones públicas y/o sus respectivos planes y programas, es notoria la preocupación en el uso del lenguaje, dejando atrás denominaciones de los años 60's. Y además, incorporan la distinción de género entre niños y niñas. El cambio más notorio ocurre en el ámbito de la justicia. Pero, como sea el caso, el vocablo menores no sólo se utiliza como un sinónimo de infantes o niños, sino que también se utiliza para nombrar a niños de la calle, a niños pobres, infractores de ley o en riesgo social. Resulta curioso destacar que en muchos casos a los niños de clase media o de clase alta no se los ubica en la categoría de menores.

## **2. Contexto socioeconómico de la niñez en México y el estado de Hidalgo**

El debate internacional generado a partir del enfoque de los derechos en la atención de la infancia, llevo acciones específicas de políticas públicas. Las cuales se focalizaron en la población infantil que requiere atención, protección y preocupación especial en función de su condición de desigualdad, marginación,

pobreza u cualquier vulneración de sus derechos y garantías<sup>3</sup>. De allí la importancia de valorar el contexto socioeconómico, en tanto permite:1) comprender como los problemas de la sociedad se profundizan y complejizan cuando afectan al desarrollo de la niñez y 2) definir el problema público específico que atienden las acciones gubernamentales, dirigidas a la población beneficiaria de niños y niñas.

En México existe condiciones estructurales de desigualdad y pobreza, acompañadas de una inestable situación macroeconómica, lo cual no ha permitido mayores avances en la superación de la pobreza y el rezago social. Por ejemplo, para el año 2010, según estimaciones de CONEVAL, existen 52 millones de personas en pobreza multidimensional (46.2% de la población), los cuales se distribuyen en moderada 40 millones y extrema 11 millones. Lo anterior representa uno de los mayores desafíos de política pública para la niñez, ya que como lo sostienen sucesivamente los Informes del estado Mundial de la Infancia (UNICEF, 2014, 2013), la pobreza afecta en mayor medida a los niños que a otro grupo específico de la población.

<b>Indicador (2010)</b>	<b>Hidalgo</b>	<b>Estados Unidos Mexicanos</b>
Porcentaje de población emigrante	2.9	3.3
Promedio de ocupantes en viviendas particulares habitadas	4	3.9
Porcentaje de viviendas con paredes de materiales sólidos	91.3	86.3
Porcentaje de viviendas con piso de tierra	7.1	6.2
Porcentaje de viviendas con agua entubada	91.2	91.5
Porcentaje de viviendas con electricidad	96.9	97.8
Porcentaje de analfabetas total (Porcentaje)	10.23	6.88
Porcentaje de analfabetas hombres (Porcentaje)	8.16	5.57
Porcentaje de analfabetas mujeres (Porcentaje)	12.08	8.08
Grado promedio de escolaridad de la población	8.1	8.6
Médicos por unidad médica	4.6	8.8
Tasa de desocupación de la población total	6.02	4.54

Cuadro 1. Indicadores sociales para México y el estado de Hidalgo (2010). Elaboración propia con datos del Censo 2010.

En el cuadro 1 se presentan en perspectiva comparada algunos indicadores

<sup>3</sup>Por ejemplo, la violencia o el abuso sexual contra la niñez se distribuye aleatoriamente entre todos los grupos sociales

sociales relevantes para el contexto socioeconómico de México y del estado de Hidalgo<sup>4</sup>. En donde se observa que la entidad se alinea con lo que sucede a nivel nacional, sin embargo existe un sesgo en la entidad hacia al aumento de los niveles de pobreza y rezago educativo, por ejemplo en México un 6% de los hombres y un 8% de las mujeres son analfabetos, mientras en el estado de Hidalgo esta cifra alcanza el 8% para los varones y un 12% para las mujeres. Otro aspecto relevante que se aprecia en el cuadro 1 es el empleo, ya que en la entidad la tasa de desocupación es cercana al 6%, mientras en México alcanzó en 2010 un 4%. En la entidad esta problemática se profundiza debido a las altas tasas de informalidad laboral. Asimismo, se observa un rezago de salud en tanto existe un déficit de médicos (4.6) por unidad de atención, mientras que a nivel nacional existe el doble de galenos. Esto muestra un contexto socioeconómico complejo y cambiante, tanto a nivel estatal como federal.

Indicador	Año		
	2000	2005	2010
Población de 15 años o más analfabeta	14.91	12.79	10.23
Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	5.96	4.27	3.29
Población de 15 años y más con educación básica incompleta	58.7	49.95	43.19
Población sin derechohabencia a servicios de salud	69.59	62.12	33.79
Viviendas con piso de tierra	18.24	11.93	7.12
Viviendas que no disponen de excusado o sanitario	22.07	13.04	7.7
Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública	20.45	13.86	12.72
Viviendas que no disponen de drenaje	34.28	18.32	14.09
Viviendas que no disponen de energía eléctrica	8.09	6.16	2.87
Viviendas que no disponen de lavadora	72.27	59.5	51.71
Viviendas que no disponen de refrigerador	52.5	36.49	28.34
Grado de rezago social	Alto	Alto	Alto
Lugar que ocupa en el contexto nacional	6	7	7

**Cuadro 2.** Indicadores sociales en el Estado de Hidalgo (2000, 2005 y 2010)

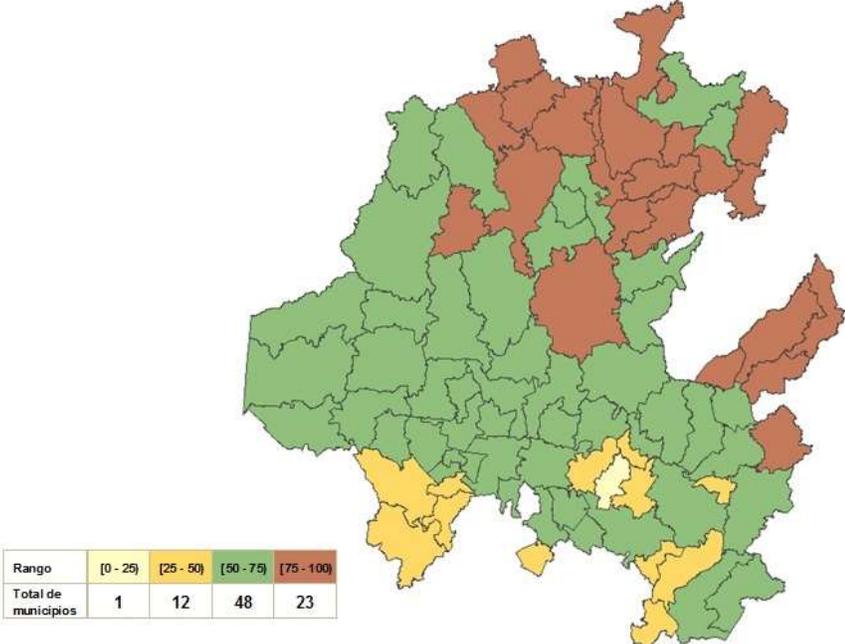
Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el XII Censo de Población y Vivienda 2000, II Conteo de Población y Vivienda 2005, y Censo de Población y Vivienda 2010

<sup>4</sup>El estado de Hidalgo se ubica en la región centro-oriente del país, a tan sólo 65 Kilómetros del núcleo poblacional y económico más importante de la República Mexicana. La entidad cuenta con 84 municipios en donde existe una población de 2,665,018 y una densidad demográfica promedio de 128 habitantes por Km<sup>2</sup>. Asimismo, la producción de bienes y servicios representa el 1.6% del PIB nacional y la mitad del PIB estatal lo constituye el sector terciario de la economía.

En el cuadro 2 se observa en el estado de Hidalgo un alto grado de rezago social, ubicándose en el séptimo lugar entre las entidades federativas con mayor grado de rezago. Lo anterior se evidencia en que para el año 2010 un 10% de la población es analfabeta, un 43% no ha concluido la educación primaria y un 33% no es derechohabiente de ningún servicio de salud. También se observa un rezago de la calidad de vida en las viviendas, en donde un 14% no tiene sistema de drenaje, un 12% no recibe agua entubada, un 28% no posee refrigerador y un 51% de las viviendas no disponen de una lavadora.

Los municipios de México y del estado de Hidalgo enfrentan una encrucijada para las políticas y acciones de atención a la infancia, debido a las crecientes desigualdades del contexto socioeconómico de estos espacios.

**Mapa 1.** Porcentaje de población en pobreza en los municipios del Estado de Hidalgo



Fuente: CONEVAL, en base a estimaciones a partir del Censo 2010

En el mapa 1 se aprecia el porcentaje de población en pobreza, en donde se observa que los municipios del sur de la entidad tienen mayores niveles de ingreso que los del noreste, entre los cuales destacan los espacios ubicados en la huasteca hidalguense, ya que concentran los mayores niveles de rezago.

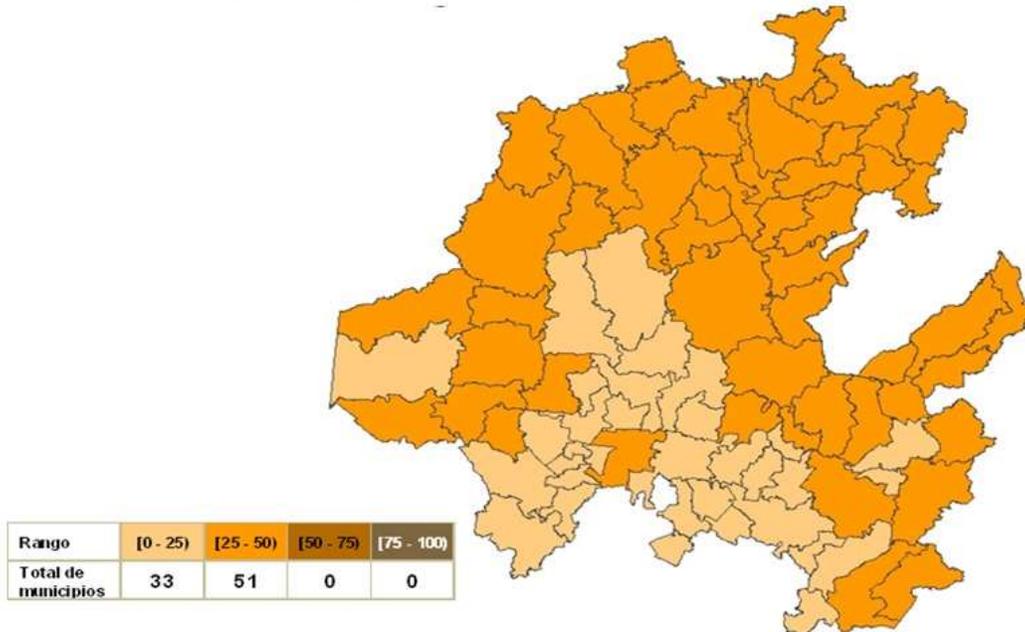
En el estado de Hidalgo los municipios presentan diferencias importantes en sus niveles de pobreza, un aspecto que se observa en el cuadro 3. En donde los cinco municipios con mayor rezago social tienen un 88.5% de la población en pobreza y un 46% en pobreza extrema; por el contrario, en los cinco municipios con menor rezago social un 33.6% de la población vive en pobreza y tan sólo un 3.7% se encuentra en pobreza extrema.

Municipio	Pobreza			Pobreza extrema		
	%	Personas	Carencias	%	Personas	Carencias
<b>Municipios con mayor porcentaje de población en pobreza</b>						
Yahualica	90.8	17,525	3.2	48.1	9,280	3.8
Xochiatipan	89.8	15,675	3.4	54.5	9,511	3.8
Topchucacán de Guerrero	89.5	24,951	3	43.5	12,138	3.8
Huehuetla	86.3	17,342	3.3	46.9	9,418	3.9
Calnali	86.2	12,858	2.9	36.6	5,442	3.8
<b>Municipios con menor porcentaje de población en pobreza</b>						
Mineral de la Reforma	22.5	29,873	2.3	2.4	3,245	3.7
Pachuca de Soto	32.3	95,952	2.3	3.3	9,716	3.7
Tizayuca	34.1	37,663	2.3	3.7	4,045	3.5
Atotonilco de Tula	38.7	13,507	2.2	4.3	1,504	3.6
Tepeji del Río de Ocampo	40.5	39,835	2.4	5.1	4,978	3.8

Cuadro 3. Municipios con mayor y menor porcentaje de población en pobreza (2010)  
Fuente: CONEVAL, en base en estimaciones a partir del Censo 2010.

El mapa 2 muestra la población hidalguense en rezago educativo, en donde se observa que la mayoría de los municipios del centro-norte presentan los mayores niveles de atraso en la materia, a diferencia de los espacios del centro-sur, los cuales tienen un menor rezago educativo. Este último aspecto tiende a profundizar las desigualdades estructurales que presentan los municipios y que se profundizan en los niños y niñas.

**Mapa 2.** Rezago Educativo de los municipios del Estado de Hidalgo



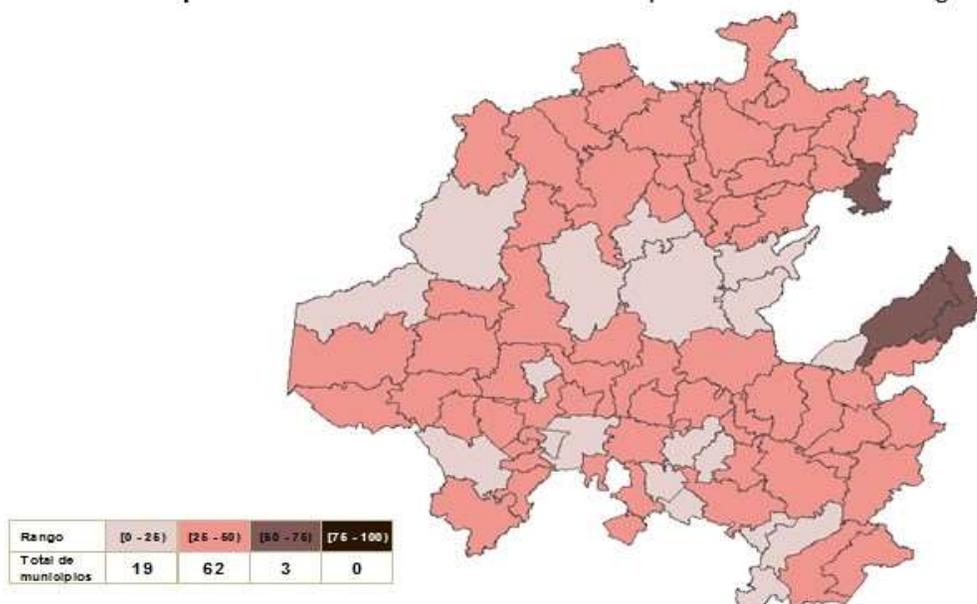
Fuente: CONEVAL, en base a estimaciones a partir del Censo 2010.

Un elemento clave en el desarrollo de la infancia temprana es el acceso a la alimentación balanceada que incluye la aportación nutrimental necesaria para las actividades de los niños. Al respecto, Shamah, Rivera, et al (2012). Ofrecen un panorama de la nutrición infantil en México. La información de la ENSANUT 2012 refirió que cerca de 765 mil menores de cinco años del nivel bajo clasificados por el ICB tienen talla baja (22.9%), 179 mil presentaron peso bajo (5.4%) y 64 mil 500 emaciación (1.9%). Este retardo en el crecimiento lineal es mayor para los menores que habitan en las localidades rurales (27.4%) en comparación con las urbanas (18.5%). Por otro lado, los niños que presentaron peso bajo fueron poco más de 106 mil en localidades rurales (6.5%) en comparación con 72,500 en localidades urbanas (4.2%). Si comparamos con el resto del país, podemos decir, que la situación de la talla baja empeora hasta 9.3 puntos porcentuales, para los niños que pertenecen a las familias en las peores condiciones de bienestar. (Shamah, Rivera, et al, 2012: 4).

Como vemos en el mapa 3, 64 municipios del estado de Hidalgo tienen a un 25% o más de la población en pobreza alimentaria, lo que significa que no poseen los

ingresos necesarios para proveerse de las 2000 calorías mínimas para el desempeño de las actividades cotidianas y en este sentido, se encuentran en riesgo alimentario. Esta es una dimensión que afecta en su mayoría a los niños y niñas, para quienes la alimentación es clave para el desarrollo de las capacidades intelectuales y físicas que se desenvuelven desde temprana edad. Esto evidencia el enorme desafío de las políticas públicas de desarrollo social y en específico, de las acciones gubernamentales focalizadas en los niños y niñas. Por ello, la respuesta de mejores políticas públicas (eficientes y eficaces) en la atención de los problemas de la niñez hace la diferencia para el pleno disfrute de los derechos de la infancia.

**Mapa 3.** Pobreza alimentaria de los municipios del Estado de Hidalgo



Fuente: CONEVAL, en base a estimaciones a partir del Censo 2010.

### 3. Características y problemas de la niñez en México y el estado de Hidalgo

En este apartado se muestran algunas características socioeconómicas de la niñez, para señalar cómo la pobreza y la marginación generan condiciones de vulnerabilidad de los derechos de la infancia. Por ejemplo, la incidencia de la pobreza por ingresos (alimentaria y patrimonio) es mayor en promedio 3 puntos porcentuales en los niños que en la población adulta. De allí que exista la necesidad de diseñar políticas públicas para la protección de la infancia. Las

cuales deben ser focalizadas en los subgrupos de infantes que ven más vulnerados sus derechos, como es el caso de los niños pobres, rurales e indígenas. Quienes ven afectados sus derechos desde el momento de nacer, en tanto las probabilidades de muerte en este subgrupo son mayores en un 20% que en los grupos que no se encuentran en condiciones de marginación o pobreza.

La pobreza afecta a amplios grupos de menores de edad, según la medición multidimensional de este fenómeno realizada por CONEVAL, en México existen 20.8 millones de niñas y de niños en pobreza multidimensional, lo que representa al 19.5% de la población. De los cuales, 5.1 millones se encontraban en pobreza extrema y 11.2 millones de infantes tienen alguna carencia social (acceso a salud, educación, alimentación o vivienda).

Estas condiciones estructurales de pobreza profundizan las desigualdades entre los grupos de niños, provocando el disfrute diferenciado de las garantías y derechos según los recursos disponibles. Así por ejemplo, para el quintil de mayores ingresos la inasistencia escolar de los niños llega a tan sólo al 5%, mientras que en el Quintil de menor ingreso un 16% de los infantes no asiste a la escuela (CONEVAL, 2010).

En el cuadro 4 se muestran indicadores sanitarios sensibles para el desarrollo de la infancia, lo cual da cuenta del complejo contexto socioeconómico de la niñez tanto en México como en el estado de Hidalgo. Asimismo, se aprecia que en la entidad se presentan niveles moderados en las tasas de mortalidad infantil (15 por cada mil), con una mayor intensidad que lo sucedido a nivel nacional<sup>5</sup>, entre las principales causas de mortalidad infantil destacan los aspectos externos a la población y las enfermedades respiratorias. En este sentido, un aspecto de mejora en la entidad han sido las acciones de salud dirigidas a la vacunación de la población menor a 1 año, la cual alcanza una cobertura del 98.1%, mientras a nivel nacional el 95.2% de los infantes se encuentra vacunado. Lo que es indicativo del avance en la cobertura de los servicios estatales de salud y muestra el desafío a nivel federal de profundizar los esquemas de protección social focalizado en la

---

<sup>5</sup>Uno de los avances más importantes de la política pública de salud en México ha sido el avance en disminuir la tasa de mortalidad infantil, la cual pasó de 32.5% en 1999 a 15.2% en 2008.

infancia como es el Seguro Médico para una Nueva Generación<sup>6</sup> dependiente del Sistema de Protección Social en Salud, también conocido como Seguro Popular, el cual ofrece cobertura financiera y por ende un mejor acceso a los servicios de salud para niños y niñas. Esto puede atender el déficit en la cobertura de derechohabientes que presenta el estado de Hidalgo, ya que en la entidad un 72.5% de la población entre 0 y 17 años no posee ningún esquema de seguridad social.

	Nacional %	Estatal %	Lugar
Tasa de mortalidad infantil, 2010	14.1	15.4	25
Tasa de mortalidad por enfermedades respiratorias de la población de 0 a 4 años, 2008	36.1	27.2	20
Tasa de mortalidad por causa externa de la población de 5 a 14 años, 2008	11.1	10.4	13
Tasa de mortalidad de la población de 5 a 14 años por accidentes de tránsito, 2008	4	3.4	12
Cobertura de vacunación de la población menor de 1 año, 2006	95.2	98.1	15
Porcentaje de registro de la población menor de 1 año, 2008	78.1	77.2	24
Porcentaje de la población de 0 a 14 años que vive en municipios con riesgo nutricional alto, 2005	19.3	33.9	24
Porcentaje de la población de 0 a 14 años que vive en municipios con riesgo nutricional muy alto o extremo, 2005	11.8	14	24
Porcentaje de niños de primero de primaria con talla baja, 2004	8.9	10.2	24
Porcentaje de población de 0 a 17 años sin derechohabencia, 2009	59.2	72.5	27

**Cuadro 4.** Indicadores sensibles para el desarrollo de la niñez

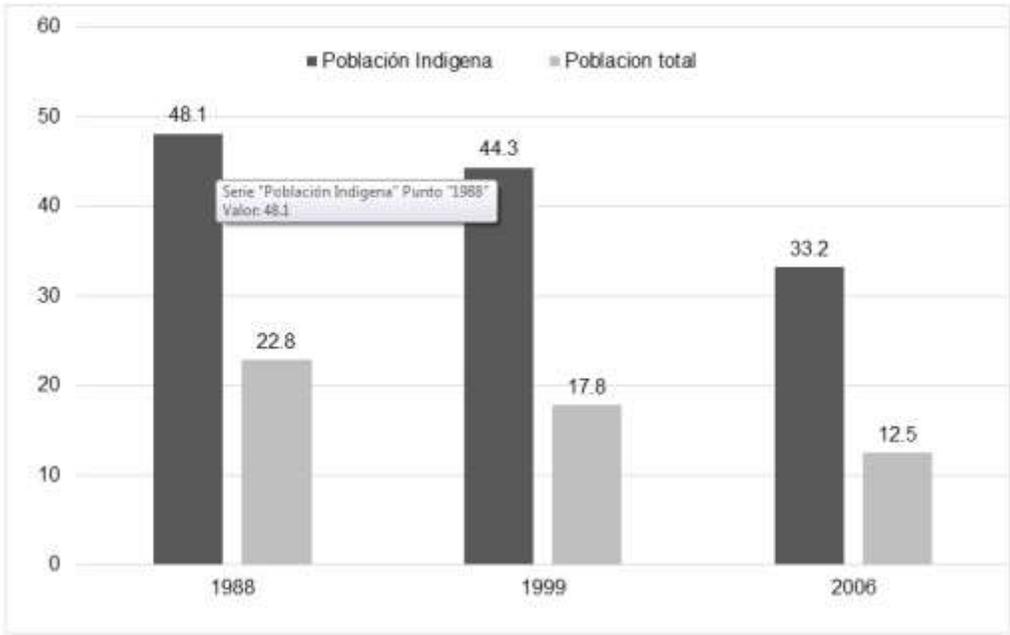
Fuente: Elaboración propia con datos del proyecto *Infancia Cuenta* (2012) de la Red por los Derechos de la Infancia en México.

También en el cuadro 4 se aprecian indicadores acerca de los niveles de desnutrición o riesgo nutricional en los niños y las niñas. Lo que representa un indicador clave y base para el desarrollo de capacidades físicas e intelectuales que se asocian con la igualdad de oportunidades y el ejercicio de los derechos de los infantes con independencia de su contexto socioeconómico. Una cuestión que no sucede ni en México ni en el estado de Hidalgo, a pesar de la existencia de políticas públicas federales y estatales en esta materia, como son el componente alimenticio del Programa Oportunidades y la Cruzada Contra el Hambre. Estos programas no han logrado abatir el grave problema de la desnutrición infantil,

<sup>6</sup>El Seguro Médico para una Nueva Generación atiende a los niños nacidos a partir del 1 de diciembre de 2006.

muestra de ello es que un 34% de la población hidalguense entre 0 y 14 años vive en municipios con riesgo nutricional alto y un 14% lo hace en municipios con riesgo nutricional extremo. Asimismo, en el año 2009, 135,869 (1.5%) niños de la entidad entre 0 a 4 años fueron atendidos por presentar desnutrición grave (Infancia Cuenta, 2012). De esta manera, un tercio de los niños tienen dificultades para el acceso a la alimentación completa, como consecuencia de ello un 10% de los niños hidalguenses de primero de primaria se encuentran con talla baja, mientras a nivel nacional este porcentaje alcanza al 8.9% de la infancia.

**Grafico 1. Niños menores de 5 años con baja talla**



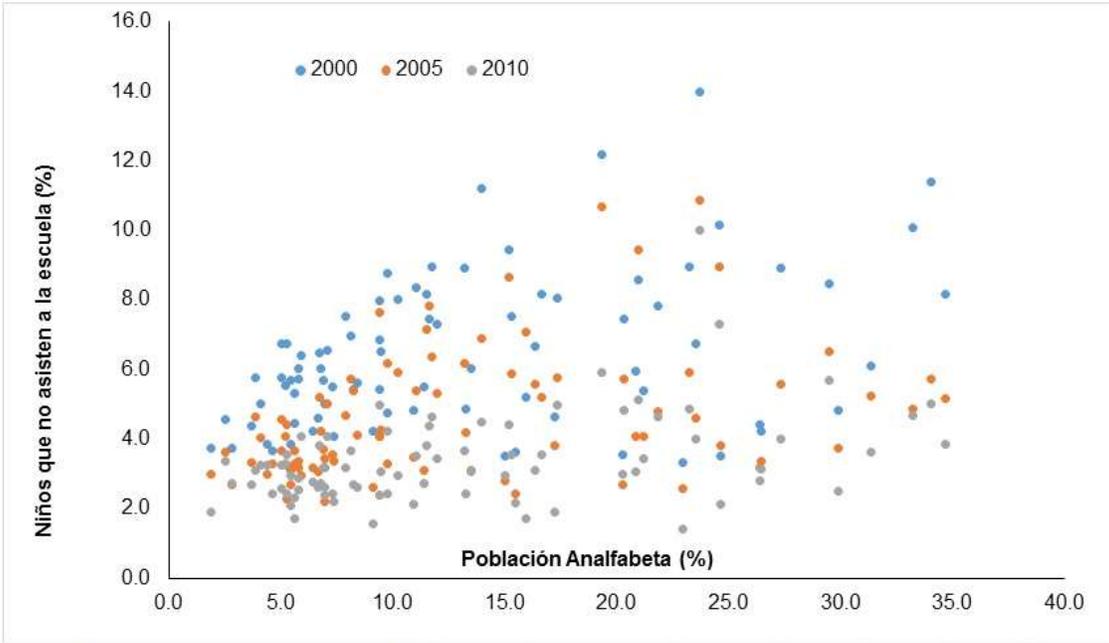
Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL a partir de la Encuesta Nacional de Salud (2007)

Asimismo, la pobreza en México y el estado de Hidalgo presenta algunas tendencias que inciden con mayor profundidad a la niñez indígena. Como se observa en el gráfico 1, la desnutrición afecta en mayor medida a los niños indígenas menores de cinco años, ya que en este grupo un 33.2% de los infantes se encuentra bajo talla, mientras del total de niños un 12.5% se encuentra en esta condición, la cual es un limitante clave para el desarrollo integral y el pleno ejercicio de los derechos de la infancia.

Por último, una dimensión fundamental en el desarrollo de los niños y las niñas es el acceso a educación de calidad y la superación del rezago educativo. Ambas

cuestiones problemáticas debido a que la educación es una dimensión estructural en el desarrollo de la niñez y sin duda un eje estratégico de las políticas públicas que apuntan al ejercicio de los derechos de la infancia, tanto en México como en el estado de Hidalgo.

**Grafico 2.** Ámbitos del rezago educativo en los municipios del Estado de Hidalgo (2000-2010)



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI a partir de la Censo de población 2005, Censo de Población 2000 y 2010.

En el gráfico 2 se aprecia la profundidad del rezago educativo en Hidalgo a nivel municipal, por medio de dos indicadores: 1) la población entre 6 y 14 años que no asiste a la escuela (2000, 2005 y 2010) y 2) la población analfabeta (2000, 2005, 2010). Al respecto, se observa que 43 municipios (51%) tienen un 10% o más de población en analfabetismo. Así también, existen 46 municipios que presentan un 3% o más de niños y niñas que no asisten a la escuela. Esto último se relaciona con la existencia de una alta tasa de trabajo infantil en Hidalgo, la cual alcanza el 30% de niños indígenas y el 21% de no indígenas. En este sentido, el rezago educativo que afecta a buena parte de los municipios de la entidad, se profundizan en mayor medida entre los niños y las niñas que en otros grupos de la población. El rezago educativo en Hidalgo alcanza al 3.8% de los niños, asimismo, la asistencia escolar de la población entre 0 y 17 años es del 88%, lo que muestra que un 12% de los menores de edad no asistió a la escuela en el 2010, según

datos del *Sistema de Estadística Educativa* de la Secretaría de Educación Pública (SEP, 2014). Si a ello se le suma el déficit histórico de cobertura de los servicios educativos en los niveles secundario y medio-superior, tenemos a amplios grupos de menores de edad que ven vulnerado su derecho a la educación. Al respecto, las políticas educativas deben atender esta problemática, en donde por cierto en el sector rural el crecimiento de la cobertura debe sustentarse en la educación pública y en los espacios urbanos en el modelo mixto-privado con centralidad del Estado. Lo que contribuirá con el ejercicio del derecho a la educación de todos los niños y las niñas hidalguenses.

En México y en el estado de Hidalgo la pobreza y el rezago son una constante en las condiciones de vida de la mayoría de la población. Al tiempo que constituyen la principal barrera para el pleno disfrute de los derechos de las niñas y los niños. Esta situación implica redefinir la política pública para destinar acciones focalizadas en ciertas dimensiones problemáticas de la niñez como son el ámbito indígena y rural<sup>7</sup>, en donde mayormente se ven vulnerados los derechos de la infancia.

#### **4. Las políticas públicas para la infancia en el estado de Hidalgo**

En la entidad un avance institucional importante fue en 2003 la promulgación de *Ley para la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en el Estado de Hidalgo*. La cual delimita el marco de acción y la necesidad de la focalización de la respuesta gubernamental para garantizar el ejercicio en plenitud de los derechos de la infancia.

La ley establece el siguiente marco por el cual se define las políticas públicas de atención a la infancia:

Artículo 3. La protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes tiene como objetivo, asegurarles un desarrollo pleno e integral, que implica la oportunidad de formarlos física, psíquica, emocional y socialmente en condiciones de igualdad.

---

<sup>7</sup>Esta cuestión resulta de interés para la toma de decisiones, ya que permite identificar ámbitos urgentes de focalización de la política pública para la infancia, como son los niños pobres e indígenas que viven predominantemente en localidades rurales.

Son principios rectores para la protección de las niñas, niños y adolescentes:

- I. El interés superior de la infancia y adolescencia;
- II. La no discriminación e igualdad sin distinción de raza, edad, sexo, religión, idioma o lengua, opinión política o de cualquier otra índole, origen étnico, nacional o social, posición económica, discapacidad, circunstancias de nacimiento, preferencia sexual o cualquiera otra condición suya o de sus ascendientes, tutores o representantes legales;
- III. Tener una familia y vivir en ella, como espacio primordial de desarrollo;
- IV. Tener una vida sin violencia;
- V. Vivir en corresponsabilidad con los miembros de la familia, del Estado y de la sociedad y
- VI. Contar con la tutela plena e igualitaria de los derechos humanos y de las garantías constitucionales.

Artículo 4. De conformidad con el principio del interés superior de la infancia, las normas aplicables a los niñas, niños y adolescentes, se entenderán dirigidas a procurarles, primordialmente, los cuidados y la asistencia que requieren para lograr un crecimiento y un desarrollo plenos, dentro de un ambiente de bienestar familiar y social. Atendiendo a este principio, el ejercicio de los derechos de los adultos, no podrá en ningún momento, ni circunstancia, condicionar el ejercicio de los derechos de las y los menores de edad. Artículo 5. El Estado y los Municipios, implementarán los mecanismos necesarios para impulsar una cultura de protección a los derechos de las niñas, niños y adolescentes, basada en el contenido de la Convenciones

El principal organismo público encargado de atender las necesidades de la población infantil es el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) Hidalgo. Este es un organismo de tipo descentralizado de la administración pública del Estado, que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio. Sus objetivos son la promoción de la asistencia social, la prestación de servicios

asistenciales y la promoción de la interrelación sistemática de acciones que en materia asistencial llevan a cabo las instituciones públicas.

Este organismo está en continua evolución estableciendo modelos de atención que respondan a las necesidades más básicas la sociedad, con la finalidad de enfrentar los fenómenos sociales que provocan un impacto negativo en la población, tales como violencia intrafamiliar, adicciones, desnutrición, desintegración familiar, pobreza extrema y marginación entre otros. Su enfoque de protección se centra en la infancia, prevención contra la violencia intrafamiliar, equidad de género rescate de valores y protección y atención a las personas con discapacidad. La orientación de sus programas responden a su misión que es “Contribuir a la mejora de la calidad de vida de la población en situación de vulnerabilidad, mediante la implementación de políticas, programas y proyectos de asistencia social que incrementen sus capacidades y que les permitan alcanzar un desarrollo humano” (DIF-Hidalgo, 2013)<sup>8</sup>. Así como también a su visión que manifiesta al DIF Hidalgo como “una institución modelo de asistencia social, comprometida con la sociedad hidalguense, regida por valores universales que propicie, de manera corresponsable, el desarrollo humano y social de los grupos vulnerables de la entidad, con una filosofía de mejora continua” (DIF-Hidalgo, 2013)<sup>9</sup>. Entre los principales programas de atención a niños y niñas que gestiona este organismo, según la información reportada en el *3er Informe de Actividades del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia* (2013)<sup>10</sup> destacan los siguientes:

*a) Desayunos Escolares Fríos*

El objetivo de este programa es promover una alimentación correcta en población escolar mediante desayunos fríos, los cuales constan de leche descremada, semidescremada o entera sin saborizantes ni azúcares agregados, cereal integral

---

<sup>8</sup>Información de la página web del Sistema DIF-Hidalgo (2013) (<http://dif.hidalgo.gob.mx/>)

<sup>9</sup>Ibíd.

<sup>10</sup>Información elaborada en base al Tercer Informe de gobierno de José Francisco Olvera Ruiz y del Tercer Informe del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (2013). Documento consultado en el Portal de Transparencia del Gobierno del Estado de Hidalgo ([http://transparencia.hidalgo.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=86&Itemid=147](http://transparencia.hidalgo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=86&Itemid=147))

y fruta fresca o deshidratada; diseñados con criterios de calidad nutricional, acompañados de acciones de orientación alimentaria y desarrollo comunitario para contribuir al crecimiento y desarrollo adecuado de los niños. La población objetivo beneficiaria son las niñas y los niños que asisten a planteles educativos de nivel preescolar y primaria, con desnutrición o en riesgo, ubicados en comunidades indígenas, rurales de muy alta, alta, media y baja marginalidad social. Por la ración diaria de Desayuno Escolar Frío, la familia del menor deberá aportar al DIF Municipal \$0.40 (cuarenta centavos M.N), es decir, \$2.00 a la semana u \$8.00 al mes, como cuota de recuperación en fortalecimiento de la corresponsabilidad social de los padres de familia. El monto total de este programa para 2013 asciende a \$137'720,520.00. Entre enero a junio de 2013, se han entregado en la entidad un total de 14'802,480 raciones de desayuno escolar modalidad frío a 134,800 menores.

*b) Desayunos Escolares Calientes*

De forma muy similar al anterior programa, esta acción busca promover una alimentación correcta en población escolar mediante desayunos calientes, diseñados con criterios nutricionales, y acompañados de orientación alimentaria. Sus beneficiarios son niñas y niños que asisten a planteles educativos de nivel preescolar y primaria, con desnutrición o en riesgo, ubicados en comunidades indígenas, rurales de muy alta y alta marginalidad social preferentemente. Por cada Desayuno Escolar Caliente la familia del niño deberá aportar al "DIF Municipal" \$0.50 (cincuenta centavos M.N), es decir, \$2.50 a la semana o \$10.00 al mes, como cuota de recuperación en fortalecimiento de la corresponsabilidad social de los padres de familia. Para el año 2013, el presupuesto anual fue de \$54'738,667.40. Entre sus resultados se destaca que, de enero a junio de 2013, se han entregado 4'373,072 raciones de desayuno escolar caliente a 40,000 menores.

*c) Atención a menores de 5 años en riesgo*

A fin de contribuir con el crecimiento y desarrollo adecuado de los menores de 5 años no escolarizados con mala nutrición o en riesgo. Este programa busca impactar mediante la entrega de apoyos alimentarios adecuados a la edad del niño o niña, y brindando orientación alimentaria a los padres de familia para la alimentación correcta del menor. Evidentemente, la población objetivo beneficiaria son niños y niñas menores de 5 años con algún grado de desnutrición que habitan en zonas indígenas rurales-urbanas marginadas preferentemente y que no reciben apoyo de otro programa. Por cada complemento Alimenticio (Amakinder) la familia beneficiaria aportará \$2.50 (Dos Pesos 50/100 M.N) por cada sobre, como cuota de recuperación. El presupuesto asignado en 2013 a este programa fue de \$8'049,883.20. De enero a junio de 2013, se han entregado 160,214 sobres de complemento alimenticio a base de amaranto AMANENE y AMAKINDER a 12,064 niñas y niños de 0 a 5 años, con riesgo de desnutrición.

*d) Espacios de Alimentación, Encuentro y Desarrollo*

El objeto de este programa es brindar los elementos formativos a los sujetos de asistencia social a través de una ración alimenticia, así como la habilitación de espacios para la elaboración comunal de alimentos inocuos, nutritivos y económicamente accesibles. Ello constituye una alternativa de atención, producto de procesos de planificación y ejecución sustentados en la participación y organización social para mejorar las condiciones nutricionales y coadyuvar a la seguridad alimentaria. Los principales usuarios de este servicio son niñas y niños que no reciben desayuno escolar, adolescentes que por su condición económica así lo requieren, adultos mayores, personas con capacidades diferentes y jornaleros. Con el propósito de que los beneficiarios contribuyan a la sustentabilidad y mejoramiento del proyecto el municipio cobra una cuota de recuperación para niños (\$4.50) y para adolescentes (\$6.50). El monto anual para 2013 fue de \$4'036,433.00. Entre los últimos resultados periódicos o informes sobre el desarrollo de este programa, se advierte que, de enero a junio de 2013, se han entregado 3'744,215 raciones alimenticias a 41,042 personas de escasos recursos.

*e) Programa Integral de Alimentación*

Este programa tiene el objetivo de disminuir la situación de vulnerabilidad social de la población del estado de Hidalgo, en la vertiente de alimentación cuyos factores producen desnutrición y riesgos a la salud. Esta política se opera a través de la entrega de apoyos alimentarios directos que permiten diversificar los patrones de consumo y el acceso a la alimentación de las familias beneficiadas. Los beneficiarios son familias que habitan en las zonas urbanas, suburbanas y rurales que no reciben apoyos de programas sociales alimentarios estatales o federales y cuya economía familiar se registre dentro de los rangos de percepción diaria de hasta dos salarios mínimos. Para ello, durante 2013 se destinaron \$243'744,023.25 de presupuesto anual modificado, sin embargo entre enero y junio de 2013, no se entregaron los apoyos alimenticios a 210 mil familias inscritas en el padrón de beneficiarios, por encontrarse el programa en fase de replanteamiento.

*f) Ayuda en Especie a Desamparados*

Este programa brinda ayuda a la población vulnerable, entre ellos niños, con necesidad apremiante, mediante la entrega de apoyos en especie, a fin de fortalecer su capacidad de respuesta ante las situaciones críticas y emergencias. Sus usuarios naturalmente son la población que carece de recursos económicos para enfrentar necesidades apremiantes. Para 2013, el presupuesto anual modificado fue de \$5'592,466.15, de enero a junio de 2013, se han entregado 9,191 apoyos en especie a 2,432 personas.

*g) Ayudas funcionales*

El objetivo de este programa es otorgar ortesis y prótesis a personas con discapacidad de escasos recursos, mediante ayudas financieras y una coordinación interinstitucional con el sector salud y social a fin de incidir a incorporar al bienestar y desarrollo familiar de la población objetivo. Los beneficiarios son principalmente niñas y niños con discapacidad de escasos

recursos socioeconómicos. Para 2013 se destinaron \$4'103,768.49 de presupuesto anual modificado. Entre enero a junio de 2013, se han entregado 1,317 ayudas funcionales a 1,212 personas con discapacidad.

### **Notas finales**

En México y el estado de Hidalgo los gobiernos asumieron obligaciones de protección y asistencia a la infancia tras la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño (1989), lo cual despertó el interés de las políticas públicas por atender en términos específicos a los niños y las niñas. Sin embargo la infancia sigue siendo vulnerada, ya sea por el abuso de adultos, la explotación laboral, el tráfico de personas, la pobreza y la falta de acceso a servicios básicos como agua, salud y educación, todo lo cual genera un panorama complejo para el ejercicio efectivo de los derechos de la infancia.

El problema de la niñez visto desde las políticas públicas es relevante, en tanto encontramos en la acción gubernamental un cambio en el paradigma de atención a la infancia, ya que se ha pasado desde la protección de la niñez como actores pasivos a la infancia como depositaria y titular de derechos (actores). Lo que significó un giro para pasar desde la argumentación y adecuación jurídica en torno a la protección de la infancia, a acción concretas por parte de los estados (gobiernos), instrumentalizadas en el diseño, desarrollo, implementación y medición de resultados de políticas públicas focalizadas en este grupo de la población y/o subgrupos de niños vulnerables. En este sentido, un aspecto clave es la inversión pública, la cual debe incrementarse en tanto debe comprenderse como una forma de invertir en la acumulación de capital cultural, económico y social en los marcos del progreso de la sociedad (UNICEF/IDEA, 2011). De allí que deba aumentar el gasto público desde el 6.5% actual, al menos al 10% del PIB en políticas públicas a favor de los niños y niñas

Una de las principales necesidades sociales del estado de Hidalgo es superar la existencia de una alta marginación y pobreza que afectan en mayor medida a mujeres y niños. Lo que indica que la respuesta gubernamental, en términos de

políticas públicas y programas sociales focalizados en la infancia, es una cuestión estratégica de interés nacional y estatal.

## **Bibliografía**

Ariés, Philippe (1987). *El niño y la vida familiar en el Antiguo Régimen*. Madrid: Taurus.

Cohen, Roberto (2010). "Hacia leyes mexicanas acordes con la Convención de los Derechos de la Niñez" en Corona, Yolanda (coord). *Infancia, legislación y política*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

CONEVAL (2010). "Nota al día" [En línea]. México, disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/prensa/fechasrelavantes/Notadia\\_de\\_las\\_ninas\\_y\\_de\\_los\\_ninos.pdf](http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/prensa/fechasrelavantes/Notadia_de_las_ninas_y_de_los_ninos.pdf) [01 de abril de 2014].

*Convención sobre los Derechos del Niño* (1989). Organización de las Naciones Unidas. Consejo Económico y Social: Nueva York.

Corona, Yolanda (coord) (2000). *Infancia, legislación y política*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Fernández, Anna María (2005). *Infancia, adolescencia y política en México*. México: Miguel Ángel Porrúa-Instituto Electoral del Distrito Federal.

Gobierno del Estado de Hidalgo (2013). "3er Informe de Gobierno, José Francisco Olvera Ruiz" [En línea]. Hidalgo, disponible en: <http://tercerinforme.hidalgo.gob.mx/descargas/tercerInforme.pdf> [02 de abril de 2014].

INEGI (2010). XIII *Censo general de Población y Vivienda 2010*[En línea]. México, disponible en: [www.censo2010.org.mx](http://www.censo2010.org.mx)[24 de febrero de 2014].

INEGI (2000). XII *Censo general de Población y Vivienda 2000*[En línea]. México, disponible en: [www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/ccpv/cpv2000/default.aspx](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/ccpv/cpv2000/default.aspx) [24 de febrero de 2014].

Infancia Cuenta (2012). *Infancia Cuenta en México 2013* [En línea]. México, disponible en: [http://infanciacuenta.org/acceso\\_a\\_datos/2010/hidalgo\\_2010.html](http://infanciacuenta.org/acceso_a_datos/2010/hidalgo_2010.html) [24 de febrero de 2014].

Jiménez, Joel (2000). *Derechos de los Niños*. México: Cámara de Diputados - Universidad Nacional Autónoma de México.

*Ley para la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en el Estado de Hidalgo (20 de octubre 2003)*[En línea]. Hidalgo, disponible en: <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/14/572/> [01 de marzo de 2014].

Minnicelli, Mercedes (2006). “Psicoanálisis, Infancia y legalidad” en *Psicanalise, educacao e transmissao*, N° 6 [En línea].São Paulo, disponible en:[http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=MSC000000032006000100076&lng=en&nrm=abn](http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC000000032006000100076&lng=en&nrm=abn). [20 de abril de 2014].

Polakiewicz, Marta (1998). “La infancia abandonada como una violación de sus derechos humanos. El papel del Estado” en *los derechos del niño en la familia, discurso y realidad*. Buenos Aires: Editorial Universidad.

Secretaría de Educación Pública [SEP] (2014). *Sistema Nacional de Información de Estadísticas Educativas*[En línea]. México, disponible en: [http://www.snie.sep.gob.mx/estadisticas\\_educativas.html](http://www.snie.sep.gob.mx/estadisticas_educativas.html)[20 de marzo de 2014].

Selim, Iltus (2012). “Reconociendo la importancia de las condiciones de vida en que crecen los niños” en *Espacio para la infancia*, N° 37. Holanda: Fundación Van Leer.

Shamah, Teresa; Juan Rivera, Salvador Villalpando, Lucia Cuevas y Armando García (2012). *Estudio de magnitud de la desnutrición infantil, determinantes y efectos de los programas de desarrollo social 2007-2012*. Morelos: Instituto Nacional de Salud Pública.

DIF-Hidalgo (2013). *3er Informe de Actividades del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia*. Hidalgo: Sistema DIF.

Sunkel, Guillermo (2006). “El papel de la familia en la protección social en América Latina, en *Política Social*. N° 120. Santiago: CEPAL.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF] (2014). *El Estado Mundial de la Infancia de 2014*[En línea]. Nueva York, disponible en: <http://www.unicef.org/spanish/sowc2014/numbers/documents/spanish/SP-FINAL%20FULL%20REPORT.pdf>. [10 de marzo de 2014].

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF] (2013). *El Estado Mundial de la Infancia de 2013*. [En línea]. Nueva York, disponible en: [http://www.unicef.org/lac/SOWC2013\\_fullreport\\_esp\(3\).pdf](http://www.unicef.org/lac/SOWC2013_fullreport_esp(3).pdf) [09 de marzo de 2014].

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF] y Fundación IDEA (2011). *Inversión pública en la infancia y la adolescencia en México 2008-2011*. México: UNICEF.