



## POLÍTICA PÚBLICA SOBRE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN MÉXICO

Gabriela Pérez Yarahuán<sup>1</sup>

### **Resumen**

En las dos últimas décadas diversos gobiernos nacionales y organizaciones internacionales han desarrollado múltiples directrices y mecanismos de intervención pública para el beneficio de la niñez y la adolescencia. México, como el segundo país de Latinoamérica con población infantil, no ha sido ajeno a esa tendencia. El objetivo de este trabajo es analizar las características del conjunto de programas orientados a generar condiciones para que la niñez y la adolescencia ejerza de manera plena sus derechos y en buena medida atenúe su condición de pobreza. Asimismo esta investigación contribuye a la comprensión de las deficiencias, avances y retos de la política pública en la materia. Para dicho propósito, se ha sistematizado y analizado la información contenida en las evaluaciones externas de 27 programas federales cuya población objetivo son niños, niñas y adolescentes. Del análisis se derivan observaciones y recomendaciones, resaltándose la necesidad de estructurar objetivos programáticos más específicos, diseñar diagnósticos más sensibles a la problemática de referencia, formular indicadores adecuados y relevantes, y estructurar una cooperación interinstitucional más clara y delineada.

---

<sup>1</sup> Universidad Iberoamericana, Ciudad de México

## Introducción

La preocupación por la situación social de la niñez y la adolescencia a nivel global es evidente desde hace tiempo. A pesar de que unos 70 países han incorporado códigos de la infancia en sus legislaciones nacionales, con base en las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño firmada en 1989 (UNICEF, 2009), en la mayoría de los países las estadísticas sobre la situación económica, alimentaria, de salud y educación sigue mostrando rezagos preocupantes para números importantes de este sector de la población.

México es el segundo país de América Latina con mayor población infantil, superado sólo por Brasil. De acuerdo con los datos del Censo, 2010, las niñas, niños y adolescentes de 0 a 17 años suman 39,226,744 personas, cifra equivalente al 34.91% de la población nacional; es decir, en nuestro país, uno de cada tres habitantes es menor de 18 años.

Las estimaciones de pobreza realizada por Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2010c) en 2008<sup>i</sup> muestran que el 53.3 por ciento de los niños y adolescentes, es decir 20.8 millones de menores de 18 años, vivían en condiciones de pobreza multidimensional; esta cifra es equivalente al 19.5% de la población nacional en ese año. De estos 20.8 millones de niños y adolescentes, 10.5 por ciento tenían rezago educativo; 40.8 por ciento no tenían acceso a los servicios de salud; 73.6 por ciento no tenían acceso a la seguridad social; 22.8 por ciento tenían carencia en la calidad, espacios y servicios básicos en la vivienda, y 25 por ciento no tenían acceso a la alimentación (CONEVAL, 2010d). Estas cifras muestran una situación que debe ser el objeto claro de política pública, con programas dirigidos a subsanar las condiciones de rezago y carencias en los niños, niñas y adolescentes de nuestro país.

En este contexto la política pública reciente en materia de niñez y adolescencia se convierte en un tema pertinente de estudio por las dimensiones de la problemática que se enfrenta, y por las consecuencias sobre el futuro de las acciones a emprender. El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 en sus Objetivos 19 y 20, propone: (i) Instrumentar políticas públicas transversales que garanticen

las condiciones necesarias para el desarrollo integral de los jóvenes y (ii) Promover el desarrollo sano e integral de la niñez mexicana garantizando el pleno respeto a sus derechos, la atención a sus necesidades de salud, alimentación, educación y vivienda, y fomentando el desarrollo pleno de sus capacidades, respectivamente (Presidencia de la República, 2007).

En este contexto se analiza un conjunto de programas de la administración federal 2006-2012 que por sus objetivos se relacionan con la generación de las condiciones necesarias para que niños, niñas y adolescentes estén en posibilidades de ejercer sus derechos y superar la condición de pobreza que enfrentan.

El objetivo es analizar y estructurar las características del conjunto de programas que conforman la parte instrumental de la política pública en torno al mejoramiento de las condiciones de la población en niñez y adolescencia. Particularmente, interesa: *i)* analizar la política pública federal en materia de niñez y adolescencia a través de la información contenida en las evaluaciones externas de 27 programas federales relacionados con la atención a niños, niñas y adolescentes; *ii)* mostrar las problemáticas atendidas, cobertura, principales resultados obtenidos y las observaciones formuladas por evaluadores externos; y *iii)* contribuir a la generación de recomendaciones relacionadas con la planeación y realización de evaluaciones que permitan conocer con mayor detalle los resultados de políticas y programas dirigidos a este importante sector de la población.

Este trabajo adquiere especial relevancia y pertinencia por cuanto contribuye a comprender con mayor claridad las deficiencias, los avances y retos de la política pública en esta materia. Para el análisis de la política pública se consideraron tres aspectos relevantes, primero la especificidad de problemáticas detectadas por los programas; segundo, la coherencia entre dichas problemáticas y los objetivos de los programas implementados; y tercero, las sinergias entre los diversos objetivos, y la coordinación de instancias ejecutoras.

La investigación para la elaboración del presente documento fue realizada a partir de la revisión y síntesis de la información contenida en las evaluaciones externas disponibles (2007-2009) de 27 programas del gobierno federal mexicano. En la primera sección de este documento se describe la metodología empleada para la selección de los programas incluidos en este análisis, así como las técnicas de revisión y síntesis de la información. La segunda sección describe las características generales de los programas incluidos en términos de la unidad responsable del programa, su presupuesto y los objetivos de los programas. En la tercera sección se realiza una clasificación de los programas de acuerdo con la problemática que buscan atender y su vinculación de acuerdo con derechos y carencias sociales, utilizando para ellos los conceptos de derechos incluidos en la Convención de Derechos del Niño y las carencias establecidas por la metodología multidimensional de medición de la pobreza. La cuarta sección describe en términos generales la cobertura actual de estos programas, la clasificación etaria de sus beneficiarios y el análisis sobre la inclusión de un enfoque de género. La quinta sección del documento sintetiza y sistematiza el conjunto de hallazgos de las evaluaciones externas con respecto al diseño, gestión y resultados de los programas. La sexta sección concluye el documento con una síntesis de los resultados más relevantes del análisis en términos de los retos para la conformación de un conjunto de programas para una efectiva política pública en torno a la niñez y adolescencia en México.

## **1. Metodología**

La selección de los programas consideró como universo el conjunto de 127 programas federales vigentes y para los que se tiene la Evaluación Específica de Desempeño en 2009. De este universo, el proceso de selección consideró tanto los objetivos plasmados en las reglas de operación de los programas analizados, como la definición de población objetivo. Así, se incluyeron: 1) programas que de manera directa se relacionan con la provisión de bienes y servicios a población que se encuentran en el grupo de edad de 0 a 17 años, 2) programas que atienden de manera indirecta las necesidades y/o problemas de la infancia y adolescencia. En esta categoría se encuentran los programas para los cuales: i) la

población objetivo se encuentra formada por grupos de edades entre 0 y 17 años y por individuos pertenecientes a otros grupos de edad; ii) la población objetivo está formada por individuos que no pertenecen al grupo de edad de 0 a 17 años, sin embargo, el tipo de apoyo otorgado por el programa sirve como un medio para fomentar el ejercicio de derechos de los niños y adolescentes; iii) el objetivo es la población en general y su fin es la atención de problemáticas sociales vinculadas con el cumplimiento de derechos sociales, por lo que no es posible excluir a ningún grupo de edad como beneficiario, entre ellos, los individuos entre 0 y 17 años.

Así, de los 127 programas, el presente documento considera 27 programas que cumplen con estas características (

Tabla 1). El análisis de estos programas se realizó partir de la información contenida en las evaluaciones externas de los programas seleccionados, particularmente de las Evaluaciones de Consistencia y Resultados (ECR) de 2007, las Evaluaciones Específicas de Desempeño (EED) de los años 2008 y 2009; y los documentos derivados del Mecanismo para el Seguimiento de Aspectos Susceptibles de Mejora, producto de los informes y evaluaciones externas.

**Tabla 1 Programas Federales incluidos en el Análisis**

<b>Nombre del Programa</b>	<b>ECR* 2007</b>	<b>EED** 2008</b>	<b>EED 2009</b>
<b>Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica (CONAFE)</b>	Si	Si	Si
<b>Caravanas de la Salud</b>	No	Si	Si
<b>Cultura Física</b>	Si	Si	Si
<b>Deporte</b>	Si	Si	Si
<b>IMSS-Oportunidades</b>	Si	Si	Si
<b>Programa Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas (PROMAJOVEN)</b>	Si	Si	Si
<b>Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)</b>	No	Si	Si
<b>Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.</b>	Si	Si	Si
<b>Programa de Apoyo Alimentario</b>	Si	Si	Si
<b>Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA)</b>	Si	Si	Si
<b>Programa de Desarrollo Humano Oportunidades</b>	Si	Si	Si
<b>Programa de Educación Inicial y Básica para Población Rural</b>	No	Si	Si

<b>e Indígena (CONAFE)</b>			
<b>Programa de Educación Preescolar y Primaria para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM)</b>	Si	Si	Si
<b>Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras</b>	No	Si	Si
<b>Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa</b>	Si	Si	Si
<b>Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Educación Básica</b>	Si	Si	Si
<b>Programa Escuela Segura (PES)</b>	No	Si	Si
<b>Programa Escuelas de Calidad (PEC)</b>	Si	Si	Si
<b>Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC)</b>	No	Si	Si
<b>Programa para el Fortalecimiento del Servicio de la Educación Telesecundaria</b>	Si	Si	Si
<b>Programas Albergues Escolares Indígenas (PAEI)</b>	Si	Si	Si
<b>Programas de Atención a Familias y Población Vulnerable</b>	Si	Si	Si
<b>Programas para la Protección y Desarrollo Integral de la Infancia</b>	No	Si	Si
<b>Reducción de Enfermedades Prevenibles por Vacunación Seguro Médico para una Nueva Generación (SMNG)</b>	No	No	Si
<b>Seguro Médico para una Nueva Generación (SMNG)</b>	No	Si	Si
<b>Seguro Popular</b>	Si	Si	Si
<b>Servicios de Guardería</b>	No	No	Si

\*ECR se refiere a la Evaluación de Consistencia y Resultados y \*\*EED a la Evaluación Específica de Desempeño

Cabe señalar que para el análisis se utilizó la información sistematizada por CONEVAL con los datos provenientes de las evaluaciones externas del periodo 2007-2009 (CONEVAL, 2010b; CONEVAL, 2011) y que incluye información referente a la matriz de indicadores (fin, propósito, población objetivo y potencial, cobertura, presupuesto e indicadores), respecto de los hallazgos y resultados y de la información derivada del mecanismos de seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora. A partir de la revisión de la información se elaboraron cuadros resumen por cada uno de los 27 programas con la información más relevante para el análisis, que abarca los siguientes temas principales:

- a) Agrupación de programas de acuerdo con la problemática que atienden, considerando tanto la concepción de derechos de la niñez y adolescencia establecidos por la Convención sobre Derechos del Niño, como la definición de carencias sociales formulada por CONEVAL para la estimación de la pobreza multidimensional.
- b) Cobertura de los programas, considerando la definición de la población potencial, objetivo y atendida, con su respectiva unidad de medida.

- c) Existencia o no de una clasificación etaria o de un enfoque de género en los programas y la pertinencia de incluirlo.
- d) Tipos de hallazgos y recomendaciones de las evaluaciones externas analizadas.

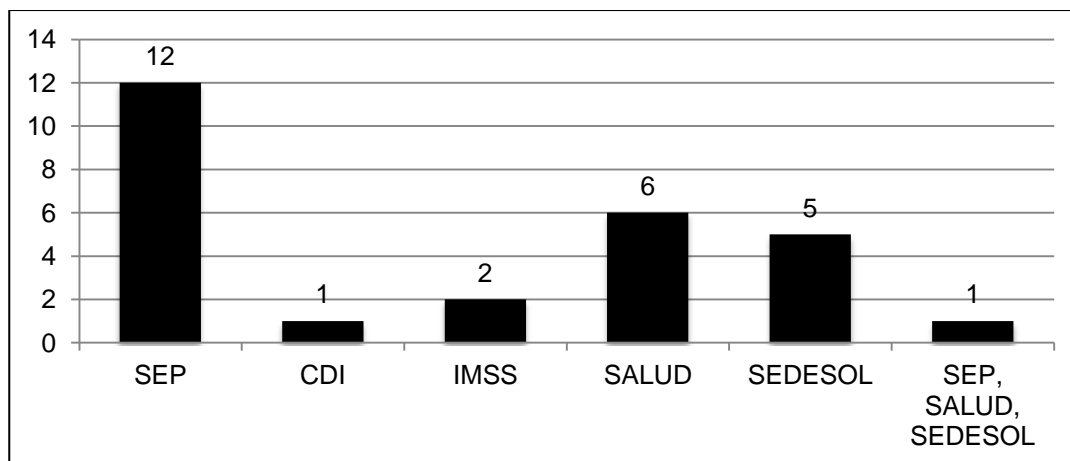
## 2. Características Generales de los Programas

En esta sección se describen tres características principales del conjunto de programas analizados que se refieren a la unidad responsable de la operación, su presupuesto, y sus principales objetivos.

### a) Unidad Responsable

La **Gráfica** muestra la agrupación de los programas de acuerdo con la Dependencia o Entidad Federal responsable de su instrumentación. Como puede observarse, alrededor del 40% de este conjunto (12 programas) está bajo la responsabilidad de la Secretaría de Educación Pública; otra proporción similar está distribuida en la Secretaría de Salud y la Secretaría de Desarrollo Social; del resto, dos programas están a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social, uno de los programas se encuentra bajo la responsabilidad de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y finalmente, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades contempla una responsabilidad tripartita entre SEDESOL, SALUD y SEP.

**Gráfica I Agrupación de programas de acuerdo con la Dependencia Federal responsable**



Fuente: elaboración propia con base en las EED 2009

### b) Presupuesto

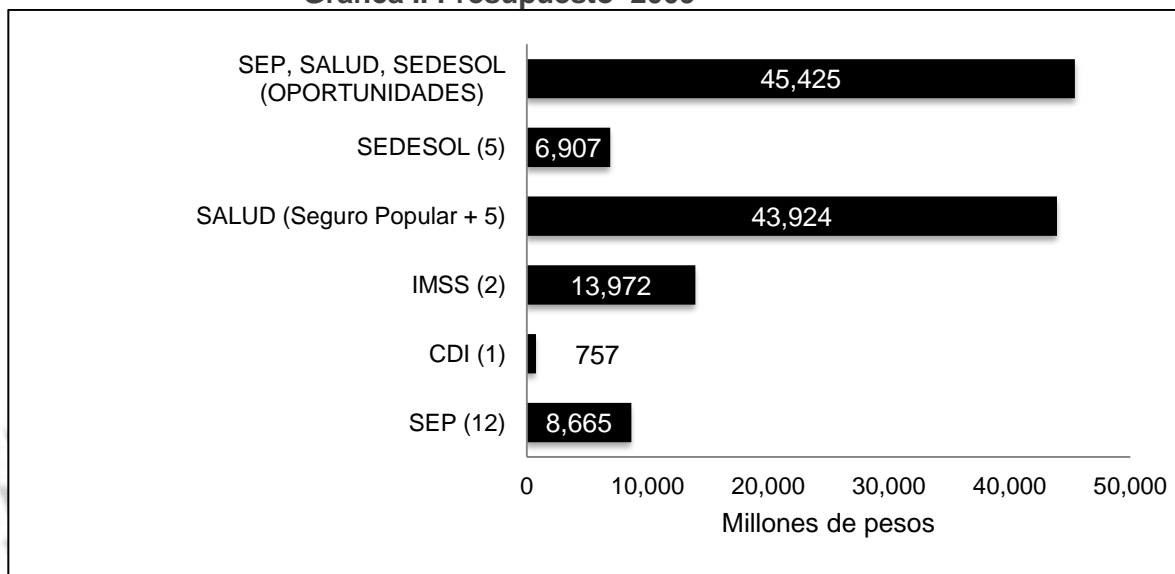
Para el análisis presupuestal es importante hacer inicialmente dos anotaciones importantes, primero que la información presupuestaria derivada de los informes de evaluación sólo se encuentra completa para los 27 programas para el año 2009. Segundo, que los programas incluidos en este análisis sólo representan alrededor de 20% de los programas que se sujetan a una evaluación externa anual, y que existen otros rubros de gasto y acciones con recursos federales que impactan de manera directa o indirecta la atención de la niñez y adolescencia, para los cuales no se cuenta con documentos de evaluación como los utilizados para el presente análisis. A pesar de estas acotaciones, se consideró importante mostrar la distribución de recursos presupuestarios 2009 que contempla el conjunto de programas, ya que el objetivo de centrar el análisis en estos 27 programas responde al interés de contar con información detallada sobre los programas que contemplan con mayor especificidad población objetivo en los grupos de edad específicos a la niñez o adolescencia, o cuyos beneficios están más directamente relacionados con el cumplimiento de derechos de este grupo de la población.. Así, el presupuesto total para este año del conjunto de programas fue de 119.6 mil millones de pesos, de los cuales dos programas (OPORTUNIDADES y Seguro Popular) ejercieron poco más del 70%. Otra característica que se puede apreciar de la distribución es que el grupo de



programas a cargo de la Secretaría de Educación Pública (sin contar OPORTUNIDADES) muestra un presupuesto por programa más bajo que el resto de las dependencias.

La **Gráfica** muestra el presupuesto para 2009 agrupado por unidad responsable y número de programas.

**Gráfica II Presupuesto 2009**



Fuente: Elaboración propia con base en la información del Presupuesto ejercido 2009 desglosado en los reportes de las EED 2009, CONEVAL. Número de programas en paréntesis.

### c) Descripción en síntesis de los objetivos de los programas

Los objetivos de los programas se encuentran plasmados de manera general en las Reglas de Operación publicadas anualmente en el Diario Oficial de la Federación. Además, a partir de 2007, una proporción importante de los programas deben elaborar una Matriz de Indicadores (MIR), pieza esencial del Sistema de Evaluación, y que representa una síntesis estructurada e instrumental sus objetivos y los indicadores correspondientes para la medición de sus resultados. Las MIR de los programas son utilizadas para las evaluaciones externas de los programas. Con esta información se realizó una síntesis de dichos objetivos para cada uno de los programas con el propósito de hacer una clasificación de los programas considerando los derechos y las carencias sociales en las que buscan incidir. En la siguiente tabla se muestra de manera resumida esta información para cada uno de los programas que fueron analizados.

Tabla 2 Síntesis de los Objetivos de 27 Programas

<b>Programa</b>	<b>Síntesis de Objetivos</b>
<b>Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica (CONAFE)</b>	Equidad educativa de niñas, niños y jóvenes
<b>Caravanas de la Salud</b>	Mejorar las condiciones de salud
<b>Cultura Física</b>	Incorporar la actividad física y deportiva dentro de los hábitos de la vida cotidiana de la población
<b>Deporte</b>	Práctica deportiva en la población mexicana.
<b>Programa Becas de apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas (PROMAJOVEN)</b>	Reducir el rezago educativo de las madres jóvenes y jóvenes embarazadas
<b>Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)</b>	Desarrollo de capacidades básicas
<b>Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.</b>	Desarrollo de capacidades básicas mejorando los niveles de nutrición
<b>Programa de Apoyo Alimentario a cargo de Diconsa, S.A. de C.V.</b>	Elevar capacidades básicas mediante el mejoramiento de los niveles de alimentación y nutrición
<b>Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA)</b>	Igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades
<b>Programa de Desarrollo Humano Oportunidades</b>	Ampliación de las capacidades en educación, salud y nutrición
<b>Programa de Educación Inicial y Básica para Población Rural e Indígena (CONAFE)</b>	Impulsar la equidad educativa en educación inicial y básica, mejorando los resultados de aprendizaje en niños atendidos por CONAFE
<b>Programa de Educación Preescolar y Primaria para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM)</b>	Educación básica a las niñas y niños de familias jornaleras agrícolas migrantes y/o asentadas.
<b>Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras</b>	Abatir el rezago en materia de acceso y permanencia en el trabajo.
<b>Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa</b>	Ampliación de oportunidades educativas
<b>Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Educación Básica en Servicio (PNAPMEBS)</b>	Mejorar el nivel de resultados de los alumnos de educación básica
<b>Programa Escuela Segura (PES)</b>	Fortalecer de las condiciones de seguridad de los centros educativos
<b>Programa Escuelas de Calidad (PEC)</b>	Mejorar el logro educativo
<b>Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC)</b>	Mejorar las oportunidades de aprendizaje
<b>Programa IMSS- Oportunidades</b>	Atención integral a la salud de la población
<b>Programa para el Fortalecimiento del Servicio de la Educación Telesecundaria</b>	Fortalecer las competencias
<b>Programas Albergues Escolares Indígenas (PAEI)</b>	Permanencia en la educación básica
<b>Programas de Atención a Familias y Población Vulnerable</b>	Disminuir las condiciones de vulnerabilidad
<b>Programas para la Protección y Desarrollo Integral de la Infancia</b>	Promoción, ejercicio y vigilancia de derechos; prevención de riesgos sociales y atención a problemáticas específicas
<b>Reducción de Enfermedades Prevenibles por Vacunación</b>	Reducir enfermedades evitables por vacunación
<b>Seguro Médico para una Nueva Generación (SMNG)</b>	Atención médica integral a niños
<b>Seguro Popular</b>	Aseguramiento médico de la población sin seguridad social
<b>Servicios de Guardería</b>	Ofrecer el servicio de guardería a población asegurada, ampliar cobertura y elevar nivel de vida

Fuente: Elaboración propia con base en el resumen narrativo de fin y propósito descrito en las Evaluaciones Específicas de Desempeño 2009, CONEVAL.

Como se puede observar, en este grupo de programas existe un alto porcentaje que está relacionado con la educación, con objetivos como la permanencia y la equidad educativa, y el abatimiento del rezago educativo. Otro grupo importante de programas se relaciona con los temas de salud y nutrición, y dentro de ellos están los que mencionan como objetivo el desarrollo de capacidades básicas mediante la alimentación y nutrición, los que son de atención y mejoramiento de la salud y los de aseguramiento médico. Existen algunos programas que tienen objetivos que de manera indirecta se relacionan con la situación de la niñez y adolescencia, como son los programas de calidad en la educación o de seguridad en centros educativos. En la siguiente sección se realiza una clasificación de los programas vinculándolos con la clasificación de derechos de los niños y a las carencias sociales, utilizando la información de objetivos e indicadores.

### **3. Problemática atendida**

Los programas se clasificaron utilizando dos criterios. Primero, se utilizó el desglose temático de derechos de los niños, incluyendo tema y subtema, y segundo, los programas se agruparon también según la concordancia entre el diseño del programa (Matriz de Indicadores) y los indicadores de carencia social de la metodología para la medición multidimensional de la pobreza formulada por CONEVAL.

De acuerdo con la Convención sobre los Derechos del Niño los derechos fundamentales son: *a)* derecho a la supervivencia, que incluye el derecho a la vida y a tener cubiertas las necesidades fundamentales; el derecho a la salud y a la supervivencia, y el derecho a una vida digna; *b)* derecho al desarrollo pleno, que abarca el derecho a la educación y el derecho al esparcimiento; *c)* derecho a la protección, que comprende el derecho a la protección contra el abandono, la explotación (incluyendo el trabajo infantil y la explotación sexual); el derecho a una vida libre de violencia, el derecho a la protección social, y el derecho a un procedimiento legal y protección con garantías, y *d)* derecho a la participación, que corresponde al derecho a tener acceso a la información que les concierne, a que

sus opiniones sean consultadas y a participar en las decisiones que los afectan. Con ello, UNICEF define la siguiente clasificación temática (UNICEF, 2011, p. p.11).

**Tabla 3 Clasificación Temática**

Clasificación por derecho	Clasificación Temática	Subtema
Derecho a la supervivencia	Salud Vivienda y su infraestructura Alimentación y nutrición Asistencia social	Servicios de salud a la comunidad Servicios de salud a la persona Seguros de salud Prestaciones sociales Grupos vulnerables Otros apoyos asistenciales
Derecho al desarrollo	Educación	Educación básica Educación media superior Educación superior Posgrado
	Deportes, recreación y cultura	
	Urbanización y desarrollo regional	
Derecho a la protección	Protección contra abuso, violencia, explotación y	Prevención Atención Acceso a la justicia
Derecho a la participación	discriminación Información Medios masivos de comunicación Participación ciudadana	

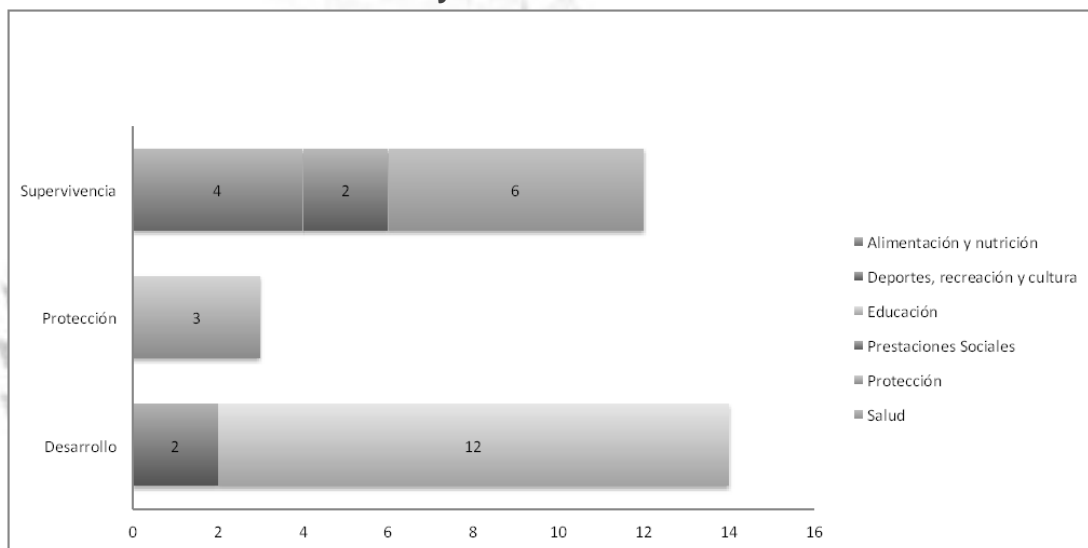
Fuente: (UNICEF, 2011), p. 11

La **Gráfica** muestra la agrupación de los programas con respecto a su vinculación con los derechos sociales, de acuerdo con la clasificación temática, y muestra que el grupo más grande de los programas seleccionados está relacionado con el derecho al desarrollo y al tema de la educación. En segundo lugar se encuentran los programas que se relacionan con el derecho a la supervivencia, en temas de salud, y alimentación y nutrición. Existen tres programas relacionados con el tema de protección, entre los que se incluyen programas que buscan contribuir a la disminución de las condiciones de vulnerabilidad y a la promoción, ejercicio y vigilancia de sus derechos y prevención de riesgos sociales (Programas para la Protección y Desarrollo Integral de la

Infancia, Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas –PAJA—y Programas de Atención a Familias y Población Vulnerable).

Los rubros ausentes en el tema de derechos de los niños en esta selección de programas son vivienda y su infraestructura, algunos rubros de asistencia social, cultura, urbanización y desarrollo regional, y todo lo relativo al derecho a la participación.

**Gráfica III Distribución de programas de acuerdo con Derechos y Temas**



Nota: El eje horizontal se refiere al número de programas en cada categoría y tema. El Programa Desarrollo Humano Oportunidades abarca dos derechos (supervivencia y desarrollo) y tres temas (alimentación y nutrición, educación y salud).

Fuente: Elaboración propia con base en la información de la MIR 2009 para cada programa.

Es necesario apuntar que la clasificación se realizó vinculando los objetivos de los programas con la definición general de derecho, y no sobre indicadores específicos. En este respecto vale la pena señalar aquí que existe un esfuerzo reciente por generar, difundir y utilizar indicadores cuantitativos para la medición del ejercicio de derechos, tal es el caso de los indicadores para la medición del cumplimiento del derecho a la salud en México, generados e integrados por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), el Instituto de Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) y la Oficina en México del Alto Comisionado de las

Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH)<sup>ii</sup> con base en la metodología propuesta por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)<sup>iii</sup>.

Sin embargo, a pesar de que existen estos esfuerzos por generar e integrar indicadores del ejercicio de derechos, estos se encuentran en una etapa temprana de su conformación, consenso y su aplicación empírica. Por lo que un análisis conducente a una clasificación de los 27 programas considerando su concordancia con los derechos aquí referidos deberá realizarse con mayor profundidad en una etapa posterior. Hasta entonces el análisis realizado en esta sección debe ser considerado en una etapa inicial y previa a un estudio con mayor profundidad de la asociación y contribución de los 27 programas al ejercicio de derechos.

Considerando precisamente la vinculación estricta de los programas hacia los indicadores sociales que buscan afectar, se realizó el ejercicio de vincular los programas con las carencias contempladas en la metodología para la medición multidimensional de la pobreza adoptada en México (CONEVAL, 2010b). La metodología establece indicadores puntuales para la medición de carencias, mismas que están referidas a las dimensiones de la pobreza establecidas por la Ley General de Desarrollo Social. Esta metodología de medición se fundamenta en el enfoque de derechos, ya que en ella está implícito el reconocimiento de que los derechos humanos son indivisibles e interdependientes y que éstos son vulnerados en su conjunto en situaciones de pobreza. La definición de los indicadores para cada una de las carencias se puede encontrar en el documento oficial de la metodología de la medición multidimensional del pobreza (CONEVAL, 2010b).

Para la formulación de la agrupación de los programas con base en las carencias sociales con las que se relacionan, se consideró lo establecido en los objetivos de los programas a nivel de fin y propósito, componentes o actividades y en la definición de sus indicadores estratégicos de acuerdo con el resumen de la Matriz de Indicadores que se encuentra en la EED 2009. Es necesario señalar que esta clasificación tiene como base el diseño de los programas y no la

contribución empírica o los resultados de la aplicación de los programas a la carencia asociada. Es decir, que un programa esté asociado a una carencia específica significa que éste se encuentra vinculado en su diseño o marco lógico a la misma, pero no necesariamente significa que los resultados hayan sido obtenidos.

En la tabla 4 se presenta a manera de síntesis un análisis de la vinculación de los programas con los indicadores de las seis carencias utilizadas en la medición multidimensional de la pobreza. En esta misma se agrega el derecho y la clasificación temática asociada considerando la CDN.

Como puede observarse, 15 de los 27 programas analizados no se encuentran vinculados en su diseño con los indicadores de carencias. La lista de programas no vinculados obedece a dos razones fundamentales. La primera, es que aunque los programas se encuentran vinculados a un derecho específico, éstos no contemplan los indicadores que están directamente relacionados con la definición instrumental de la carencia. Tal es el caso de los programas relativos a la salud, como el Programa de Reducción de Enfermedades Prevenibles por Vacunación, el Programa IMSS- OPORTUNIDADES o el Programa de Caravanas de la Salud. Estos programas proporcionan servicios de salud específicos para la población atendida, pero su beneficio no incluye la adscripción o derecho a recibir servicios por una institución de salud, de acuerdo con la definición establecida por el indicador de esta carencia.

**Tabla 4 Clasificación de Programas de acuerdo a Carencia Social y Derecho Social**

<b>Programa</b>	<b>Carencia Social</b>	<b>Derecho</b>	<b>Clasificación temática</b>
Cultura Física	NE	Desarrollo	Deportes y recreación
Deporte	NE	Desarrollo	Deportes y recreación
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	Rezago Educativo	Desarrollo	Educación
Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica (CONAFE)	Rezago Educativo	Desarrollo	Educación
Programa Becas de apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas (PROMAJOVEN)	Rezago Educativo	Desarrollo	Educación

<b>Programa de Educación Inicial y Básica para Población Rural e Indígena (CONAFE)</b>	Rezago Educativo	Desarrollo	Educación
<b>Programa de Educación Preescolar y Primaria para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM)</b>	Rezago Educativo	Desarrollo	Educación
<b>Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa</b>	Rezago Educativo	Desarrollo	Educación
<b>Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Educación Básica en Servicio (PNAPMEBS)</b>	NE	Desarrollo	Educación
<b>Programa Escuelas de Calidad (PEC)</b>	NE	Desarrollo	Educación
<b>Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC)</b>	NE	Desarrollo	Educación
<b>Programa para el Fortalecimiento del Servicio de la Educación Telesecundaria</b>	Rezago Educativo	Desarrollo	Educación
<b>Programas Albergues Escolares Indígenas (PAEI)</b>	Rezago Educativo	Desarrollo	Educación
<b>Programa Escuela Segura (PES)</b>	NE	Desarrollo	Educación
<b>Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA)</b>	NE	Protección	Protección
<b>Programas de Atención a Familias y Población Vulnerable</b>	NE	Protección	Protección
<b>Programas para la Protección y Desarrollo Integral de la Infancia</b>	NE	Protección	Protección
<b>Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)</b>	Alimentación	Supervivencia	Alimentación, nutrición
<b>Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.</b>	Alimentación	Supervivencia	Alimentación, nutrición
<b>Programa de Apoyo Alimentario a cargo de Diconsa, S.A. de C.V.</b>	Alimentación	Supervivencia	Alimentación, nutrición
<b>Programa de Desarrollo Humano Oportunidades</b>	Alimentación	Supervivencia	Alimentación, nutrición
<b>Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras</b>	NE	Supervivencia	Asistencia social
<b>Servicios de Guardería</b>	NE	Supervivencia	Asistencia social
<b>Programa de Desarrollo Humano Oportunidades</b>	NE	Supervivencia	Salud
<b>Caravanas de la Salud</b>	NE	Supervivencia	Salud
<b>Programa IMSS- Oportunidades</b>	NE	Supervivencia	Salud
<b>Reducción de Enfermedades Prevenibles por Vacunación</b>	NE	Supervivencia	Salud
<b>Seguro Médico para una Nueva Generación (SMNG)</b>	Acceso a Servicios de Salud	Supervivencia	Salud
<b>Seguro Popular</b>	Acceso a Servicios de Salud	Supervivencia	Salud

Fuente: Elaboración propia

La segunda razón de no vinculación con carencias es que hay programas que atienden temáticas de derechos que no están contempladas (o no de manera directa) en las carencias utilizadas en la medición multidimensional de la pobreza, tal es el caso de programas de protección como el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA) o el Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable, o los programas vinculados al derecho al desarrollo en el tema de deporte y recreación.



Asimismo se puede anotar que con relación a los programas agrupados en el tema de alimentación, la vinculación que existe con el indicador de referencia deberá ser analizada, ya que en algunos casos podría considerarse que los objetivos de los programas no están ligados directamente con el abatimiento de la inseguridad alimentaria, tal y como se encuentra definida en la metodología.

Del análisis realizado en esta sección se desprenden dos conclusiones con relación al tipo de problemática que los programas buscan atender. Primero, si se utiliza la agrupación de derechos, derivada de la CDN con su clasificación temática, se puede observar que existen coincidencias con base en un análisis general de los objetivos de los programas. Destacan particularmente la frecuencia de programas en el tema de educación, salud y alimentación y la ausencia de programas en temas de participación, cultura y deporte, urbanización y desarrollo regional. Sin embargo, es necesario destacar que esta clasificación se llevó a cabo utilizando un análisis simple de los objetivos, y que un análisis a mayor profundidad requiere del desarrollo y/o la aplicación de una definición más específica de indicadores para la medición del ejercicio de derechos de la niñez y adolescencia.

La segunda conclusión del análisis de esta sección es relativa a la vinculación de los objetivos de los programas con las carencias establecidas para la medición multidimensional en términos de diseño de los programas. Si se utilizan los indicadores establecidos por la medición multidimensional, se observa que más de la mitad de los programas de este grupo no contempla objetivos directamente relacionados con los indicadores seleccionados para la medición de las carencias sociales; y además, existen programas que atienden problemáticas que no están incluidas en la lista de carencias utilizadas para medir la pobreza, tal como deporte, protección o asistencia social.

La siguiente sección describe y examina el tema de cobertura, clasificación etaria y enfoque de género de los 27 programas utilizando para ello la información contenida en las evaluaciones externas.

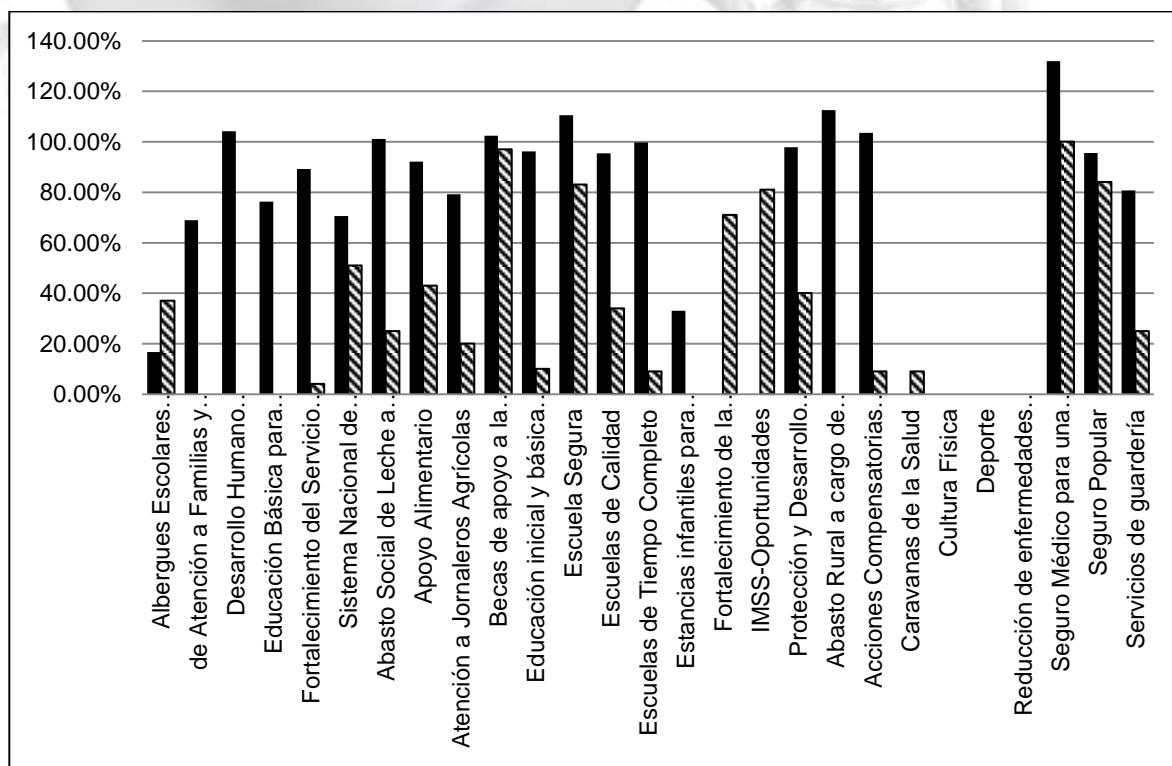
#### 4. Cobertura, Edad y Género

Sin lugar a dudas, aspectos importantes para la eficacia en la instrumentación y logro de los objetivos de los programas son la claridad en la definición de su población objetivo, y la estructuración de los beneficios en términos del tipo de bienes y servicios que los sujetos de apoyo reciben, con las diferencias de acuerdo a su edad y sexo.

De acuerdo con la información de las evaluaciones externas en el conjunto de programas analizados el promedio de eficiencia en cobertura (población atendida con respecto a población objetivo) para 2009 fue de 88.9%. Sin embargo cabe notar que la extensión de la cobertura (población atendida respecto a la población potencial) tiene un promedio de 50% para el 2009 y que en algunos programas este porcentaje es menor al 5% (ver

Gráfica ).

**Gráfica IV Eficiencia y Externsión de la Cobertura**



Nota: Algunos programas no reportan la cuantificación de la población potencia u objetivo, y por lo tanto no es posible el cálculo de la eficiencia o extensión de la cobertura. Las columnas sólidas se refieren a eficiencia de cobertura y las degradadas a extensión.

Algunas razones para este resultado podrían ser, en términos generales, las siguientes:

- Poca claridad y especificidad en la definición de la población potencial y objetivo
- Falta de metodología apropiada y fuentes de información definidas para cuantificar a la población objetivo
- Carencia de un sistema de planeación en el mediano y largo plazo que pudiera establecer con toda claridad las diferentes etapas de incorporación de la población potencial a los programas

Sin embargo, sería conveniente investigar con mayor detalle en cada uno de los programas para establecer de manera particular las razones por las que esta cifra es tan baja para la mayoría de ellos.

Por lo general los reportes de las evaluaciones externas analizadas para el periodo 2007 a 2009 no desglosan la información sobre población potencial, objetivo o atendida por grupos de edad. Sin embargo, para muchos de estos programas existe mención a ciertos grupos de edad en diversos elementos de su diseño. La desagregación etaria de la población potencial, objetivo y atendida puede representar un activo muy importante para los programas por diversas razones, entre otras, las siguientes. Primero, la planeación es mucho más eficaz cuando se considera la diversidad de los sujetos de atención y sus necesidades. Segundo, la instrumentación puede verse mejorada si se estructuran los procesos de acuerdo con la estructura de la población a atender. Y tercero, la evaluación puede ser más específica para los diversos grupos de atención.

Cabe señalar que para la realización de la EED se les solicita a los programas reportar su población atendida con una clasificación etaria para el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), dicha clasificación es previamente establecida y se refiere a los siguientes grupos de edad: 0-14; 15-29; 30-64; 65 y más. Sólo 11 de los 27 programas reportan el desglose de su población atendida y no todos lo realizan de acuerdo al desglose planteado.

Si bien se puede afirmar que el desglose de información que presentan los programas ha mejorado sistemáticamente a partir de la institucionalización del sistema de evaluación en México, es necesario señalar que existen todavía áreas de oportunidad en este aspecto. Primero, la clasificación etaria propuesta es demasiado amplia para el grupo de población de niñez y adolescencia, actualmente 1-14 y 15-29. Segundo, la mayoría de los programas no reportan este desglose. La falta del reporte de datos con una clasificación etaria desagregada puede llegar a ser un obstáculo para la planeación, instrumentación y evaluación, particularmente de los programas que contemplan la atención a problemáticas específicas de la niñez y la adolescencia, y cuyas etapas de desarrollo implican bienes y servicios diferenciados, y resultados e impactos de acuerdo con el grupo de edad.

El enfoque de género en las políticas públicas consiste en “tomar en cuenta las diferencias entre los sexos en la generación del desarrollo y analizar en cada sociedad las causas y los mecanismos institucionales y culturales que estructuran la desigualdad entre los sexos, así como elaborar programas con estrategias para corregir los desequilibrios existentes” (Organisation for Economic Co-Operation and Development, DAC, 1988) .

Con esta definición, dentro del grupo de programas analizados encontramos solamente los siguientes que consideran específicamente un enfoque de género en su diseño:

- Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
- Programas de Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas
- Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras

En estos tres programas se considera apoyos adicionales o diferenciados a las niñas, las adolescentes o mujeres para resarcir desigualdades o carencias presentes por las diferencias entre sexos, ya sea en el mercado laboral o en la educación.



Considerando estas menciones de manera agregada, para una descripción analítica se han agrupado los principales hallazgos en dos conjuntos, por un lado, los relativos al diseño y gestión de los programas, por otro, sobre los resultados en las dimensiones sustantivas y que son aquellas relacionadas con el acceso y ejercicio de derechos sociales.

### **a) Diseño y Gestión**

Una gran proporción de las evaluaciones reconoce avances de los programas en materia de definición de elementos básicos de su diseño, en su operación y en la cobertura lograda, pero también es notable la constante mención de la necesidad de dar mayor claridad y sustento en las definiciones de su problemática y de la población a atender.

De lo expuesto por los evaluadores externos se puede apreciar que sería conveniente se realizaran las conexiones pertinentes entre los indicadores de los programas con grupos etarios específicos y con las definiciones de carencias establecidas en la medición multidimensional, ya que de esta manera se promovería mayor especificidad en la evaluación de la política social, y se podría vincular de una manera más directa el avance en el ejercicio de derechos.

En lo relativo a la gestión de los programas, las evaluaciones externas muestran que un alto porcentaje, cumplen con la normatividad establecida, documentan sus procesos y tienen procedimientos adecuados para procesar solicitudes de apoyo. La estructura organizacional de los programas se evalúa como pertinente, con información para el seguimiento y para una adecuada administración y operación.

### **b) Resultados**

En términos de resultados, las evaluaciones muestran que la mayoría de los programas en este grupo cumplieron sus metas. Sin embargo esta afirmación debe ser considerada con alguna reserva ya que, de acuerdo con las evaluaciones, algunos programas no contaban en 2009 con indicadores

pertinentes, relevantes y confiables, lo que limita la posibilidad de realizar una valoración completa y concluyente de su desempeño.

Utilizando la clasificación de derechos de la niñez y adolescencia como punto de partida, la política pública en materia de niñez y adolescencia puede analizarse tomando en consideración las grandes categorías de derechos. Así, en términos generales podemos decir que el tema del desarrollo, particularmente el tema de la educación, se repite con mayor frecuencia dentro de los objetivos de este grupo de programas. Si bien la cobertura de educación básica en el país es extensa, y las cifras de pobreza multidimensional reflejan que dentro de las carencias definidas la de rezago educativo es la que menos incidencia presenta dentro del grupo de niños y adolescentes, existen dos tipos de problemáticas que con mayor claridad se busca atender con los programas incluidos en esta revisión. Primero, las severas disparidades regionales y locales que prevalecen todavía en nuestro país, particularmente en grupos con alta incidencia de vulnerabilidad, como son los indígenas y los jornaleros agrícolas. Segundo, la calidad de la educación, que presenta un enorme reto bajo las circunstancias actuales de mayor competencia global y estructuras nacionales poco responsivas. Para el grupo de programas que atienden estas problemáticas, los evaluadores señalan que en términos generales la población objetivo se define adecuadamente y se encuentra en los grupos de población en edad escolar, además los objetivos de los programas son cada vez más claros y pertinentes, por ejemplo en términos de permanencia o logro educativo. Sin embargo, es de notarse que aún cuando el porcentaje de población atendida con respecto a la objetivo es alto, la extensión de la cobertura (la atención a la población potencial) es baja. Este hecho puede ser resultado de diversos factores, entre los que cabe mencionar una falta de especificidad en fuentes estadísticas para la cuantificación de la población potencial y objetivo, limitaciones en recursos humanos y presupuestarios, o bien una falta de planeación de mediano y largo plazo que permita a los programas el logro incremental en la cobertura de la población potencial.

La proporción más importante del presupuesto en 2009 se asigna al conjunto de programas relacionados a la salud<sup>iv</sup>, que se encuentra en la clasificación de derechos bajo el tema de supervivencia. Esto es congruente con los hallazgos de la estimación de la pobreza multidimensional, ya que una de las carencias con mayor incidencia en la población infantil es acceso a servicios de salud. Para los programas incluidos en este rubro, la población objetivo se define en la mayoría de los casos como hogares o personas de forma general, sólo el caso del SMNG (Seguro Médico para un Nueva Generación) es específico para el grupo de edad de menores de cinco años. Es importante destacar que sólo Seguro Popular y SMNG tienen una cuantificación de su población potencial, objetivo y atendida.

En las evaluaciones externas se manifiesta que los programas de aseguramiento en salud son una sólida respuesta institucional en términos de protección social y universalización del derecho a la salud, y que se avanza de manera adecuada en su cobertura y servicio. También se evalúa como adecuado el Programa de Enfermedades Prevenibles por Vacunación y el IMSS-Oportunidades, aunque se señala que no se cuenta con suficiente información para caracterizar sus resultados de manera específica. Particularmente se señala que se requiere de un marco poblacional bien definido.

La problemática alimentaria en México, de acuerdo con los estudios de evaluación, se manifiesta de manera simultánea en desnutrición y obesidad, que son actualmente los principales problemas nutricios de la población mexicana. Los programas incluidos en este estudio buscan incidir sólo en la desnutrición a través de mejorar el acceso físico y/o económico a alimentos de los hogares pobres, dejando fuera generalmente la temática de obesidad. La unidad de medida de la población objetivo para estos programas se manifiesta de manera diferente para cada uno, como hogares, personas o localidades, lo cual dificulta tener visión general y clara de la cobertura lograda. Tres de los cuatro programas manifiestan en la definición de su población objetivo, o en sus indicadores, atención específica a grupos etarios particulares, incluyendo categorías de menores de 18 años, sin embargo, estos datos no se observan en lo reportado por las evaluaciones.



Las evaluaciones de los programas alimentarios señalan que éstos han sido y son un apoyo importante para los hogares pero que se requiere de una visión horizontal, es decir de una estrategia que incluya un análisis y discusión de sus similitudes o complementariedades entre los programas arriba mencionados, así como de acciones complementarias de diferentes sectores, realizadas de forma efectiva y eficiente. También, sería necesario se considerara incorporar a este grupo de programas acciones específicas para la solución del problema de la obesidad.

Dos programas adicionales entran en el derecho a la supervivencia, estos son los dos programas vinculados a la asistencia social, y prestaciones sociales en particular el cuidado de menores de madres o padres trabajadores. La principal observación es que la problemática que se busca atender es la relativa al acceso y permanencia en el mercado laboral de madres o padres trabajadores. Así, la población objetivo no se encuentra definida por los niños y niñas que acceden a estos espacios de cuidado, sino que son las madres o padres. En este sentido no parece existir un diagnóstico específico sobre la salud, educación y protección de los niños y niñas en condiciones de cuidado fuera del hogar, o por personas diferentes a los padres o madres. Se puede observar que la cuantificación de la población objetivo puede ser un aspecto complejo, que la extensión de la cobertura es baja, y que hasta ahora existe muy poca información para evaluar el desempeño de estos programas. Sería conveniente en esta materia perfilar una política pública más estructurada que contemplara en primer lugar un diagnóstico más específico, la estructuración de componentes encaminados a la atención de los niños y niñas y la medición de los impactos en bienestar de la población infantil.

Vinculados a la clasificación de derechos se incluyen tres programas vinculados al derecho a la Protección. Los principales retos de una política de protección son delimitar y cuantificar la problemática existente, y estructurar parámetros de medición para resultados obtenidos. La evidencia de las evaluaciones de los programas incluidos en esta temática muestra que la

existencia de estos programas se juzga como pertinente y oportuna, sin embargo, la definición de la problemática y la cuantificación de la población objetivo continua siendo uno de sus principales retos, así como es el establecimiento de indicadores para medir sus resultados. Además, en la información ofrecida por las evaluaciones no es posible observar vinculaciones de estos programas con otras instancias sociales o jurídicas, lo cual, de incluirse, permitiría tener una visión más clara sobre sus alcances y efectividad.

Finalmente con relación al análisis de la política pública sobre niñez y adolescencia a través de la revisión de estos 27 programas, es evidente que existe una direccionalidad explícita de la mayoría de éstos por la atención a niñas, niños o adolescentes en las diferentes problemáticas existentes, pero no se percibe como un conjunto de programas estructurado en torno a un sector específico con características comunes y derechos propios. Se torna evidente la necesidad de estructurar los programas de una manera congruente y consistente. Para ello, será necesario crear mecanismos de colaboración entre programas que permitan el intercambio de información y análisis, y de generación de objetivos claros en torno a una población en común o con características similares.

## **6. Conclusiones**

Para la elaboración del presente trabajo se utilizaron los documentos derivados del proceso de evaluación externa del periodo 2007 a 2009 de 27 programas federales relacionados con la atención a niños, niñas y adolescentes, con el objetivo de analizar el funcionamiento, alcances, resultados y limitaciones de estos programas y con ello llegar a recomendaciones dirigidas hacia el logro de un mejor desempeño. Asimismo, se llevó a cabo una revisión de los documentos de evaluación externa con el fin de proporcionar sugerencias útiles para ser aplicadas en futuras evaluaciones.

De este análisis se derivan dos tipos de observaciones generales, primero para la política pública en materia de niñez y adolescencia, segundo para el proceso de evaluación. Esta sección final incluye estos tres tipos de comentarios finales.

Para el análisis de la política pública que se llevó a cabo se consideraron tres aspectos relevantes, primero la especificidad de problemáticas detectadas; segundo, la coherencia entre dichas problemáticas y los objetivos de los programas implementados; y tercero, las sinergias entre los diversos objetivos, y la coordinación de instancias ejecutoras. Para ello, las evaluaciones externas nos permiten observar características, similitudes y patrones de los programas federales en términos de su diseño, tales como las problemáticas que buscan atender, las definiciones de sus poblaciones objetivo y su unidad de medida, la narrativa de su fin y propósito, y sus indicadores. También se muestra información sobre las asignaciones presupuestales, la cobertura alcanzadas y sus resultados principales.

De este análisis se puede concluir que el reto de estructurar los objetivos de los programas con mayor especificidad sigue presente, particularmente para este conjunto de programas en términos del cumplimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes. El diseño de los programas ha tenido un proceso formal de construcción, y de análisis que se ve expresado en las evaluaciones 2007 a 2009. Los programas reportan hoy, por medio de sus evaluaciones, aspectos fundamentales como sus objetivos. El planteamiento de los objetivos de los programas, por medio del resumen narrativo de fin y propósito, clarifica en la mayoría de los casos la dirección general del programa. Sin embargo, las evaluaciones externas proporcionan información limitada sobre la existencia de diagnósticos adecuados y actualizados del problema que se busca resolver. Los señalamientos de los evaluadores permiten inferir que no se tiene, o falta acceso a, este tipo de información. La elaboración y/o actualización de diagnósticos específicos debiera establecerse como un requisito para la formulación de los objetivos de un programa, pero también para la continuidad en su operación<sup>v</sup>.

La falta de un diagnóstico adecuado sobre la problemática que se busca atender puede propiciar que la cuantificación de la población objetivo se vuelva un ejercicio infructuoso, al no contar con la delimitación de las características de la población que sufre el problema, y no poder establecer con claridad los

mecanismos de selección. Asimismo, la información proporcionada, particularmente por las EED, es limitada para conocer la capacidad institucional, organizacional y de gestión de las instancias ejecutoras para la atención de la población potencial, debido a que no entra dentro de los objetivos de esta evaluación. Dicha información debiera ser parte de diagnósticos integrales, que pudieran ser utilizados por los programas.

La formulación de indicadores adecuados es pieza clave para el diseño de un programa. El análisis de los indicadores permite observar la congruencia entre la política pública, los objetivos de los programas y sus sistemas de seguimiento y monitoreo. La importancia de los indicadores es reconocida por el sistema de evaluación nacional, al establecer en los *Lineamientos Generales* la existencia de la Evaluación de Indicadores. Considerando este aspecto las evaluaciones aquí revisadas señalan algunas de las deficiencias de los programas analizados en el periodo 2007 a 2009. Adicionalmente, se puede observar la ausencia del desglose de la estimación de indicadores por grupos etarios y por sexo. Su inclusión desglosada de manera más clara en los documentos de evaluación permitiría tener información relevante para analizar los resultados de los programas en términos de sus impactos en grupos de población específicos.

Un aspecto importante a resaltar es la relación entre los indicadores de los programas y las carencias sociales establecidas por la medición multidimensional de la pobreza. En este aspecto cabe señalar que más de la mitad de los 27 programas aquí revisados no contempla indicadores estratégicos que sean consistentes con los indicadores utilizados para la medición multidimensional. Este aspecto cobrará relevancia en términos de la discusión sobre la contribución de los programas sociales al abatimiento de la pobreza multidimensional, considerando los indicadores puntuales de la medición. En esta discusión será importante reflexionar sobre los programas que están asociados con derechos como los de protección o temáticas de derechos como deporte o con aspectos relacionados con la calidad de la educación, que no son considerados dentro de la medición multidimensional de la pobreza, pero cuya contribución es significativa para el ejercicio de derechos de la infancia y la adolescencia.

Finalmente, uno de los objetivos de este análisis es contribuir a la generación de recomendaciones relacionadas con la planeación y realización de evaluaciones que permitan conocer con mayor detalle los resultados de políticas y programas dirigidos a la niñez y adolescencia.

El proceso de evaluación de programas federales en México es relativamente reciente. En los últimos cinco años se han generado las metodologías de evaluación externa anual, cuyos reportes para 27 programas de atención a niñez y adolescencia fueron revisados para este análisis. El proceso de evaluación externa ha permitido estructurar información estratégica y de gestión de los programas, y hacer esta información pública por medio de la sistematización de los reportes de evaluación y su acceso en las páginas web de CONEVAL y de las dependencias responsables.

Uno de los retos más importantes para el sistema de evaluación federal, y particularmente para CONEVAL, es lograr que las evaluaciones externas anuales sean una apreciación clara, informada y sintética del desempeño de los programas federales que sirva para la toma de decisiones de actores clave en el proceso de política pública. Además, estas evaluaciones deben permitir un mecanismo estructurado y útil de seguimiento a las recomendaciones formuladas por evaluadores externos.

Las evaluaciones externas anuales 2007 a 2009 por si mismas ofrecen una visión general, pero limitada para la comprensión de los objetivos y resultados de los programas, por ello se vuelve necesario complementar la información de los reportes con evidencia de estudios de mayor profundidad y alcance, tales como diagnósticos, evaluaciones de impacto, de operación o procesos, o evaluaciones de políticas específicas. En este aspecto sería recomendable que se considerara la integración de un diagnóstico de la situación actual de la población de niños, niñas y adolescentes en el país, y de los programas y acciones del gobierno federal y estatales en esta materia.

Por último, sería pertinente para lograr un mejor entendimiento de los avances en materia de la política pública en materia de atención a la niñez y

adolescencia que las evaluaciones anuales de los 27 programas analizados aquí establecieran como parte de su contenido el desglose por sexo y grupo de edad de la población objetivo y atendido.



---

<sup>i</sup> A la fecha de la elaboración de este trabajo las estimaciones de pobreza multidimensional 2010 para grupos específicos de población no había sido dada a conocer de manera oficial por el CONEVAL con los datos del levantamiento de la ENIGH-MCS 2010.

<sup>ii</sup> Indicadores sobre el Derecho a la Salud. México, OACNUDH, 2011, disponible en [http://www.hchr.org.mx/files/doctos/Libros/2011/indicadores\\_salud.pdf](http://www.hchr.org.mx/files/doctos/Libros/2011/indicadores_salud.pdf)

<sup>iii</sup> ACNUDH, Informe sobre los Indicadores para Promover y Vigilar el Ejercicio de los Derechos Humanos, HRI/MC/2008/3, disponible en [http://www2.ohchr.org/english/issues/indicators/docs/HRI.MC.2008.3\\_sp.pdf](http://www2.ohchr.org/english/issues/indicators/docs/HRI.MC.2008.3_sp.pdf)

<sup>iv</sup> Considerando el presupuesto de IMSS, Salud y Seguro Popular, y Oportunidades.

<sup>v</sup> Esta deficiencia se ha subsanado en algunos casos con evaluaciones estratégicas como la de Nutrición y Abasto, o Ramo 33. Sin embargo, hay otras áreas para los cuales sería necesario contar con información similar.

## Fuentes consultadas

CONEVAL (2011), Evaluación específica de desempeño 2010-2011, disponible en:

[www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/evaluaciones/especificas/edd\\_2010\\_2011/pag\\_princ\\_edd\\_2010\\_2011.es.do](http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/evaluaciones/especificas/edd_2010_2011/pag_princ_edd_2010_2011.es.do) Recuperado en septiembre de 2011

CONEVAL (2010a), Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales de ayuda Alimentaria 2009, México.

CONEVAL (2010b), Medición de la pobreza, disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/med\\_pobreza/Metodologia\\_final/Metodologia\\_para\\_la\\_Medicion\\_Multidimensional\\_de\\_la\\_Pobreza\\_en\\_Mexico.pdf;jsessionid=e2aeba0d585bb08b10191a409c609669b0357bfbad2fff8c7ba1de46300d1740.e34QaN4LaxeOa40ObN](http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/med_pobreza/Metodologia_final/Metodologia_para_la_Medicion_Multidimensional_de_la_Pobreza_en_Mexico.pdf;jsessionid=e2aeba0d585bb08b10191a409c609669b0357bfbad2fff8c7ba1de46300d1740.e34QaN4LaxeOa40ObN) Recuperado el 2011

CONEVAL (2010c), Notadía de las niñas y de los niños, disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/prensa/fechasrelavantes/Notadia\\_de\\_las\\_ninas\\_y\\_de\\_los\\_ninos.pdf;jsessionid=e02c89e91bb39e101a4d15c46848d7de5e57afdece5f66b80fbc944eb275a96c.e34QaN4LaxeOa40ObNv0?view=true](http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/prensa/fechasrelavantes/Notadia_de_las_ninas_y_de_los_ninos.pdf;jsessionid=e02c89e91bb39e101a4d15c46848d7de5e57afdece5f66b80fbc944eb275a96c.e34QaN4LaxeOa40ObNv0?view=true) Recuperado el 10 de noviembre de 2012

CONEVAL. (2010d), Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, disponible en [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx) Recuperado en enero de 2012

Presidencia de la República (2007), Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, disponible en

<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=documentos-pdf>

Recuperado el 18 de enero de 2012

OECD (1988), Guidelines for gender equality and women's empowerment in development co-operation, Paris.

---

UNICEF (2011), Inversión pública en la infancia y la adolescencia en México 2008 2011, México.

UNICEF (2009), Estado mundial de la infancia, Nueva York.

