

coneval

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social



Evaluación del Programa Nacional
**de Protección Integral de
Niñas, Niños y Adolescentes
(PRONAPINNA) 2016-2018**

Consejo académico

María del Rosario Cárdenas Elizalde

Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres

El Colegio de México

Agustín Escobar Latapí

Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Occidente

Salomón Nahmad Sittón

Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Pacífico Sur

John Roberto Scott Andretta

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Graciela María Teruel Belismelis

Universidad Iberoamericana

Secretaría Ejecutiva

Gonzalo Hernández Licona

Secretario Ejecutivo

Thania Paola de la Garza Navarrete

Directora General Adjunta de Evaluación

Ricardo C. Aparicio Jiménez

Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Edgar A. Martínez Mendoza

Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz

Director General Adjunto de Administración

Colaboradores

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Equipo técnico

Thania Paola de la Garza Navarrete
Karina Barrios Sánchez
Camilo Vicente Ovalle
Alonso Aduna García
Andrea Díaz Herrera Moro
Carla Andrea Valverde España
Gerardo Mejía Núñez

Revisión técnica

María del Rosario Cárdenas Elizalde
Fernando Alberto Cortés Cáceres
Agustín Escobar Latapí
Salomón Nahmad Sittón
John Scott Andretta
Graciela María Teruel Belismelis
Gonzalo Hernández Licon

Agradecimientos

El equipo técnico agradece a los consultores de Ahumada Lobo y Asociados S.A. de C.V. por los insumos a partir de los cuales se elaboró el presente documento.

Contenido

Índice de Cuadros	5
Índice de Figuras	5
Siglas y Acrónimos.....	6
Glosario.....	7
Introducción	9
I. Diseño del PRONAPINNA.....	16
II. Modelo de coordinación interinstitucional del PRONAPINNA	31
III. Pertinencia de los indicadores de los mecanismos de seguimiento de resultados y del Sistema Nacional de Información de Niñas, Niños y Adolescentes (INFOSIPINNA)	50
IV. Consideraciones finales.....	56
Referencias	62

Índice de Cuadros

Cuadro 1. Consistencia de las estrategias y líneas de acción del PRONAPINNA ...	25
Cuadro 2. Coherencia del PRONAPINNA	29
Cuadro 3. Ejemplos de estrategias y líneas de acción a cargo de instancias coordinadoras y coordinadas	33
Cuadro 4. Órganos colegiados del SIPINNA.....	41
Cuadro 5. Líneas de acción del PRONAPINNA destinadas a la generación de información.....	52

Índice de Figuras

Figura 1. Estrategia de coordinación del SIPINNA	35
--	----

Siglas y Acrónimos

APF	Administración Pública Federal	OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
CDN	Convención de los Derechos del Niño	PAE	Programa Anual de Evaluación de los Programas Federales y de los Fondos de Aportaciones Federales
CITI	Comisión Intersecretarial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de Adolescentes Trabajadores en edad permitida en México (CITI)	PND	Plan Nacional de Desarrollo
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos	PRONAPINNA	Programa Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes
CNS	Comisión Nacional de Seguridad	SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
CONAPO	Consejo Nacional de Población	SEGOB	Secretaría de Gobernación
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	SEP	Secretaría de Educación Pública
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	SESIPINNA	Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes
DOF	Diario Oficial de la Federación	SFP	Secretaría de la Función Pública
ENAPEA	Estrategia Nacional para Prevenir el Embarazo Adolescente	SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
FGR	Fiscal General de la República	SIPINNA	Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes
GIPEA	Grupo Interinstitucional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes	SNDIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
IFT	Instituto Federal de Telecomunicaciones	SNIEG	Sistema Nacional de Información, Estadística y Geografía
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía	SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
INFOSIPINNA	Sistema Nacional de Información de Niñas, Niños y Adolescentes	SSa	Secretaría de Salud
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres	STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
LGDNNA	Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes	TdR	Términos de Referencia
LGDS	Ley General de Desarrollo Social	UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
OHCHR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos		

Glosario

25 al 25	Instrumento nacional de política pública que establece las metas que el Estado debe alcanzar para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes en México. Establece 25 objetivos a cumplirse, a más tardar, en el año 2025.
Buenas prácticas	Aquellas iniciativas innovadoras que sean replicables, sostenibles en el tiempo y que permitan fortalecer la capacidad de operación de un programa.
Diagnóstico	Documento de análisis que busca identificar el problema que se pretende resolver y detallar sus características relevantes, y de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención.
Estrategia presupuestaria	Por estrategia presupuestaria se comprende la lógica y mecanismos de articulación del presupuesto asignado a las dependencias, entidades y programas integrados al PRONAPINNA, vinculados a las líneas de acción, así como presupuesto asignado directamente al PRONAPINNA con el propósito de cumplir con los objetivos planteados y atender el problema público.
Enfoque de derechos	Marco conceptual a través del cual la protección de la persona se sitúa en el núcleo de las políticas públicas. Supone que su diseño, aplicación, seguimiento y evaluación deben basarse en el reconocimiento de las personas y comunidades a las que están destinadas como sujetos titulares de derechos humanos, cuyo goce efectivo debe ser asegurado.
Enfoque y/o perspectiva de derechos de niñas, niños y adolescentes	Reconocimiento de las niñas, niños y adolescentes como personas titulares de derechos con base en el respeto de su dignidad, vida, supervivencia, bienestar, salud, desarrollo, participación, y no discriminación, garantizando integralidad en el disfrute de sus derechos.
Hallazgo	Evidencia obtenida tanto en el análisis de gabinete como en el trabajo de campo que sirve para realizar afirmaciones basadas en hechos.
Indivisibilidad	Los Derechos Humanos no se pueden fraccionar dado que el cumplimiento del proyecto de vida de las personas implica la realización de todos los derechos en su conjunto.
Interdependencia	Los Derechos Humanos están intrínsecamente relacionados, la realización de cada uno de ellos es indispensable para el pleno goce de los demás derechos.
Interés superior de la niñez	En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y se cumplirá con el principio superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para el desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, evaluación y seguimiento de políticas públicas dirigidas a la niñez.
Monitoreo	Proceso continuo que usa la recolección sistemática de información a través de indicadores, estudios, diagnósticos, entre otros, para orientar a los servidores públicos acerca de los avances en el logro de objetivos de una intervención pública respecto a los resultados esperados.

Niñas, niños y adolescentes

Son niñas y niños las personas menores de doce años, y adolescentes las personas entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años.

Recomendaciones

Sugerencias emitidas derivadas de los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificados en evaluaciones externas, cuyo propósito es contribuir a la mejora del Programa.

Transversalidad

Método de gestión pública que permite aplicar recursos de distintas esferas a un mismo propósito o programa, cuando los objetivos son complejos y traslapan o sobreponen las fronteras organizacionales sectorizadas. En este sentido, la transversalidad es un proceso activo de cambio o transformación en las concepciones de un problema público y un método de gestión que requiere de una planeación concertada y coordinada entre agencias, actores y proyectos entre agencias diversas que comparten objetivos, metas, prioridades y permite generar sinergias para responder con mayor eficacia a los problemas sociales.

Universalidad

Los Derechos Humanos pertenecen a todos los seres humanos en igual medida, y se aplican a todas las personas sin importar la edad, raza, género, religión o nacionalidad.

Introducción

De acuerdo con los datos de la Encuesta Intercensal 2015, la población conformada por niñas, niños y adolescentes representa alrededor de 33 por ciento de la del total en el país. Los grupos de población infantil y adolescente tienen el derecho de contar con oportunidades que les permitan desarrollarse y disfrutar de una vida segura. No obstante, tal como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2018b) ha señalado, aún es un grupo poblacional que enfrenta diversos problemas para ejercer sus derechos.

La vulnerabilidad de niñas, niños y adolescentes implica una mayor propensión a que determinados problemas sociales, como la pobreza, se vuelvan permanentes comprometiendo potencialmente su desarrollo e integración social en el largo plazo. Por ello, México ha reconocido la importancia de brindar especial cuidado a este grupo poblacional y se ha esforzado en la promoción y protección de los derechos de esta población mediante la implementación de intervenciones de política pública que buscan subsanar las dificultades que enfrentan.

En este sentido, aunque se reconoce que los esfuerzos por garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes no han sido suficientes, existen avances importantes en la materia dentro la legislación nacional, como la reforma de 2011 al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) para integrar las prioridades de la niñez en las decisiones que pudieran afectarlos, y también en concordancia con los tratados internacionales de los que el Estado mexicano forma parte. Tal es el caso de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989. Éste es el primer documento de naturaleza obligatoria que aborda los derechos humanos de la infancia y define los derechos que deben disfrutar niñas y

niños bajo cuatro principios rectores: no discriminación¹, interés superior de la niñez², supervivencia y desarrollo³ y participación infantil⁴ (OHCHR, 1989).

Bajo estos principios, el 4 de diciembre de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA). Ésta representa un avance en la materia, pues establece los estándares normativos generales que permiten garantizar el ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos de la niñez y la adolescencia en México. Asimismo, es la primera en introducir en la agenda pública el interés superior de la niñez y sostiene que debe salvaguardarse y ser primordial en la toma de decisiones en torno a cuestiones que vulneren su persona, en cuyo caso debe asegurarse su protección, desarrollo, bienestar e integridad.

La LGDNNA establece en su artículo primero, como uno de sus principales objetivos, el reconocimiento de niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Esto implica que el Estado debe adoptar y ejercer una postura garantista que permita la generación de la política nacional que proteja los derechos de esta población con base en la articulación de mecanismos que garanticen su acceso, ejercicio y exigibilidad (SIPINNA, 2017d).

Adicionalmente, en su artículo segundo, la LGDNNA mandata a las autoridades de los tres órdenes de gobierno para que realicen acciones e implementen medidas que garanticen los derechos de esta población con base en un enfoque integral, transversal y con perspectiva de derechos, que consideren los aspectos de salud, educativos, afectivos, éticos y culturales, entre otros, e integren la participación y opinión de éstos para contribuir a su autonomía progresiva, al mismo tiempo que introduzcan e implementen mecanismos de transparencia para la evaluación y seguimiento de políticas y programas sobre la protección de los derechos de niñas,

¹ Artículo 2º: Todos los niños y las niñas tienen derechos, sin importar la raza; el color; el género; el idioma; la religión; las opiniones políticas o de otra índole; el origen nacional, étnico o social; la riqueza; las discapacidades; y las condiciones del nacimiento, entre otras.

² Artículo 3º: El interés superior de los niños y las niñas debe ser una consideración primordial en todas las decisiones que los afecten.

³ Artículo 6º: Todos los niños y las niñas tienen derecho a la vida, a sobrevivir y a lograr su pleno desarrollo físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social.

⁴ Artículo 12: Los niños y las niñas tienen derecho a expresarse libremente sobre los temas que los afectan y a que sus opiniones se tomen con seriedad.

niños y adolescentes. En consecuencia, determina la política que debe seguir el Estado con respecto a los derechos de niñas, niños y adolescentes, así como las competencias de cada dependencia involucrada y la coordinación que deben sostener los diferentes órdenes de gobierno y demás actores involucrados.

En virtud de lo anterior, CONEVAL, de acuerdo con el artículo 72 de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), tiene por objeto revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la política de desarrollo social para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente. Asimismo, el artículo 81 de la LGDS establece que el Consejo puede normar y coordinar la evaluación de políticas y programas de desarrollo social que ejecuten las dependencias y entidades de la APF.

Del mismo modo, las atribuciones que tiene el CONEVAL en materia de evaluación de las políticas para el cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes tienen su fundamento en la Sección Tercera, del Título Quinto, artículos 132 al 135 de la LGDNNA. El artículo 132 establece la correspondencia del CONEVAL para la evaluación de las políticas de desarrollo social vinculadas con la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, en términos de lo establecido por CPEUM, la LGDNNA, el Programa Nacional y las demás disposiciones aplicables. Por su parte, el artículo 133 establece que la evaluación consistirá en revisar periódicamente el cumplimiento de la LGDNNA y del Programa Nacional, metas y acciones en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes. Además, los artículos 134 y 135 facultan al CONEVAL para emitir recomendaciones al SIPINNA y entregar informes a las cámaras de diputados y senadores en materia de cumplimiento de los derechos de la niñez.

Si bien en relación con las niñas, niños y adolescentes, todos los temas deben ser asumidos como prioritarios en congruencia con el principio del interés superior de la niñez, debido a la complejidad de evaluar la totalidad de los derechos de esta población y las limitaciones administrativas y financieras, una agenda de derechos para evaluarlos sirve como pauta para su análisis. La evaluación que se presenta examina los derechos sociales, dado que de acuerdo con el artículo 13 de la LGDS son el ámbito de responsabilidad del Consejo.

SIPINNA y PRONAPINNA

Un paso fundamental que siguió a la aprobación de la LGDNNA fue la creación del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA). De acuerdo con el artículo 125 de la LGDNNA y el artículo 6 de su Reglamento, el SIPINNA es el encargado de formular y ejecutar políticas, programas, procedimientos, servicios y acciones orientadas a garantizar los derechos de esta población y su protección integral. Por lo tanto, es el espacio desde donde se organiza, orienta y coordina la acción del Estado para salvaguardar los derechos de la niñez y la adolescencia en el país, en colaboración con los órdenes estatal y municipal.

El SIPINNA es un órgano de carácter nacional presidido por el titular del Ejecutivo Federal e integrado por los titulares de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Salud (SSa), la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) y el Titular del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), así como el Fiscal General de la República (FGR), el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y el Comisionado Presidente del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), los gobernadores de las 32 entidades federativas y ocho representantes de la sociedad civil electos por los integrantes del propio SIPINNA por un período de cuatro años (artículos 13 al 16 del Reglamento de la LGDNNA). De igual manera, contempla como invitados permanentes a los presidentes de las Mesas Directivas de las Cámaras de Diputados y Senadores, un representante del Poder Judicial de la Federación, representantes de la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, así como a las asociaciones municipales legalmente constituidas, quienes tienen voz, más no voto, tal como lo establece el artículo 127 de la LGDNNA.

El SIPINNA coordina a sus integrantes a través de comisiones y grupos de trabajo, conformados por los propios miembros de éste que alrededor de temas específicos establecen su agenda y acciones en la materia. Sin embargo, en éstos se admite

la participación de instancias adicionales o invitados que el presidente del Sistema apruebe y considere pertinente dada su relevancia en las discusiones que se gestan en su interior. Esta configuración le permite al SIPINNA articularse con los demás sistemas nacionales y grupos colegiados para contribuir de manera conjunta a la garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes para así no duplicar las acciones existentes. Tales son los casos del Grupo Interinstitucional para la Prevención del Embarazo Adolescente (GIPEA), presidido por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), el Consejo Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, a cargo del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) y el Consejo Consultivo de Política Migratoria presidido por el Secretario de Gobernación (SIPINNA, 2017d).

Dada la intervención de distintas dependencias e instancias, la LGDNNA establece en su artículo 130 que: "La coordinación operativa del Sistema Nacional de Protección Integral recaerá en un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, que ejercerá las funciones de Secretaría Ejecutiva". De acuerdo con ésta, el Secretario Ejecutivo es nombrado y removido por el presidente del Sistema y está facultado para elaborar y presentar el anteproyecto del Programa Nacional, coordinar las acciones entre dependencias federales y entidades federativas, operar como interlocutor ante la sociedad civil organizada, la academia y demás instituciones del Estado, compilar los acuerdos del Sistema, celebrar convenios de coordinación y colaboración con dependencias públicas, así como instituciones del sector privado, nacionales e internacionales e instrumentar el seguimiento y monitoreo del Programa Nacional en la materia, entre otros. De este modo, la Secretaría Ejecutiva (SESIPINNA) proporciona al CONEVAL la información necesaria para llevar a cabo la evaluación de las políticas de desarrollo social en materia de niñas, niños y adolescentes, en el ámbito de los derechos sociales que son de su competencia.

Como coordinadora del SIPINNA, la Secretaría Ejecutiva también se ha encargado de desarrollar e instrumentar metodologías para poner en el centro de interés a niñas, niños y adolescentes y facilitar la participación de las distintas dependencias que integran el Sistema y demás autoridades estatales y municipales, en la

formulación de objetivos, estrategias y líneas de acción enfocadas en la protección de los derechos de esta población. En este sentido, la SESIPINNA apoya a los integrantes del Sistema para que se incorpore en la agenda del gobierno el interés superior de la niñez, se diagnostique la situación de niñas, niños y adolescentes para distinguir los temas prioritarios que requieren atención, se identifique a la población sujeta de derechos, así como los programas y acciones ya existentes y las capacidades de cada institución involucrada que se vinculen con las estrategias del SIPINNA para así instrumentar acciones (SIPINNA, 2017c).

Esto se ha traducido en distintas acciones articuladas con las funciones del SIPINNA, entre las que destaca la Estrategia de *Atajos* por las Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA, 2017d). Ésta establece un mecanismo para la confluencia entre autoridades de la APF y las de las entidades federativas, que articula acciones y capacidades institucionales con las que ya cuenta el Estado, para lograr una atención inmediata a cada problemática prioritaria que afecta a la niñez y a la adolescencia.⁵ Constituye un instrumento que integra la participación de niñas, niños y adolescentes en su conjunto para atender un mismo objetivo por medio de acciones interrelacionadas (SIPINNA, 2017b).

En el marco del PND 2013-2018 y de la LGDNNA, en 2016 el SIPINNA aprobó dos instrumentos de política pública para orientar, desde el Estado, la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Por un lado, los 25 Objetivos Nacionales de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes al año 2025 (estrategia 25 al 25), instrumento de política pública para la coordinación de las acciones de las autoridades de los tres órdenes de gobierno y demás organismos públicos, que explicita indicadores con sus respectivas metas a cumplir en el año 2025 (SIPINNA, 2017a). Por el otro, el Programa Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (PRONAPNNA), que contiene las políticas, objetivos, estrategias y líneas de acción para que el Estado cumpla con sus obligaciones en torno a los derechos de esta población.

⁵ Las delegaciones federales son actores fundamentales en la implementación de la estrategia, puesto que tienen la capacidad de organizar a los agentes estatales en la implementación de acciones inmediatas. Asimismo, considera el apoyo de otros actores como los representantes de los sistemas estatales que contribuyen a garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes.

El PRONAPINNA es el resultado de un proceso de consulta con los sectores público, privado, social y académico que, a su vez, recoge la participación de niñas, niños y adolescentes. Se compone de cinco objetivos, 12 indicadores, 33 estrategias y 236 líneas de acción, de las cuales 22 fueron propuestas por niñas, niños y adolescentes. Al mismo tiempo, contiene 68 líneas de acción vinculadas con programas, estrategias, programas sectoriales y especiales previstos en el PND 2013-2018, tales como la Estrategia Nacional para Prevenir el Embarazo (ENAPEA), el Programa Sectorial de Educación 2013-2018, el Programa Sectorial de Salud 2013-2018, el Programa Nacional de Desarrollo Social 2014-2018, el Programa Nacional de Asistencia Social 2014-2018, entre otros. Es una estrategia que atiende una problemática global que requiere de la participación coordinada de diversos actores y sus respectivas dependencias para ofrecer soluciones conjuntas y es el referente para la implementación de programas equivalentes de las entidades federativas. Cada uno de sus objetivos se asocia con los del Plan Nacional, así como con sus metas y estrategias.

En virtud de lo anterior, con el propósito de aportar información relevante para la toma de decisiones en materia del diseño de políticas públicas para la atención de la infancia y la adolescencia, en este informe se presenta la Evaluación del PRONAPINNA 2016-2018, atendiendo a los aspectos del programa que forman parte del ámbito de competencia del CONEVAL. Esta evaluación tiene como objetivo examinar el diseño, la coherencia y consistencia, así como la estrategia de coordinación interinstitucional para la implementación del PRONAPINNA y dar cuenta de la pertinencia de los indicadores y mecanismos para el monitoreo y seguimiento de los resultados del Programa.

En el primer capítulo se presentan los hallazgos relacionados con la vinculación entre el PRONAPINNA y el SIPINNA y con la coherencia y consistencia del diseño del Programa con base en su diagnóstico, y su alineación con las metas de la planeación nacional y se exponen las buenas prácticas identificadas. El segundo capítulo contiene las observaciones de la estrategia de coordinación interinstitucional del PRONAPINNA, subrayando sus fortalezas y áreas de oportunidad, a fin de orientar las recomendaciones sobre el mismo. En el capítulo

tres se expone el proceso para la medición, monitoreo y seguimiento de resultados y se detallan las áreas de oportunidad del Sistema Nacional de Información de Niñas, Niños y Adolescentes (INFOSIPINNA). Aquí se presentan las estrategias para la obtención de información y, de acuerdo con la sección anterior, los procesos de coordinación interinstitucional para la retroalimentación entre dependencias. Enseguida se exponen los desafíos que enfrentan el SIPINNA y el PRONAPINNA en su conjunto, que versan sobre la coordinación entre los distintos actores involucrados en éstos, y las lecciones aprendidas. Y finalmente, el capítulo cinco reúne las recomendaciones al Programa derivado del análisis realizado.

I. Diseño del PRONAPINNA

Para el desarrollo del presente capítulo se toma en cuenta la vinculación entre el PRONAPINNA y el SIPINNA, aunque se distingue entre la naturaleza del primero como un documento rector y el segundo como la agrupación orgánica de instituciones y organizaciones con la obligación de implementar el PRONAPINNA. En este sentido, se identificaron fortalezas que lo diferencian de otras intervenciones gubernamentales y áreas de oportunidad que involucran al Programa y al Sistema en su conjunto, a fin de mejorar la intervención y darle continuidad.

Estos hallazgos se sintetizan en siete componentes derivados del análisis exhaustivo de la información disponible, los cuales versan en torno a la valoración de elementos tales como el diagnóstico del PRONAPINNA, la alineación entre éste y el PND 2013-2018, su articulación con el SIPINNA, la consistencia entre el problema público definido en el diagnóstico, los objetivos, estrategias y el diseño del Programa, la coherencia entre éstos y las dependencias, entidades o programas articuladas al PRONAPINNA, así como la pertinencia en la asignación de las líneas de acción para su implementación y por último, la visión de integralidad en los objetivos con respecto al cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes y su congruencia con el principio del interés superior de la niñez.

Diagnóstico del PRONAPINNA

De acuerdo con el CONEVAL (2015), el diagnóstico permite identificar, en primera instancia, el problema central o la necesidad a la que responde la intervención pública en donde se identifican sus causas y efectos, así como su evolución en el tiempo y espacio. Del mismo modo, facilita la detección de objetivos y cobertura del programa en cuestión, así como la definición con mayor claridad del presupuesto necesario para su operación. El diagnóstico es el documento que debe proveer información para establecer el área de intervención del programa y las características socioeconómicas de la población que proyecta atender a fin de definir una estrategia que corresponda a las particularidades de los grupos de atención, así como una propuesta del diseño de la intervención que sea congruente con la información obtenida anteriormente, en donde se describan las fuentes de financiamiento para iniciar la operación del programa y el impacto presupuestal de éste.

En este sentido, desde el diseño se identificó que el PRONAPINNA reúne objetivos, estrategias y líneas de acción que consideran, de manera enunciativa, más no limitativa 20 derechos determinados en el artículo 13 de la LGDNNA entre los que se incluyen aquellos que son del ámbito de competencia del CONEVAL. No obstante, se detectó que no se contempla el derecho al medio ambiente sano para el cual aún no hay problematización alguna. Por lo tanto, se reconoce como una estrategia con una visión integral y sistemática sobre los problemas que afectan a esta población, misma que se manifiesta en el documento diagnóstico, de manera general y para algunos asuntos específicos, como son las relaciones entre pobreza y deserción escolar o marginación y alimentación deficiente.

Este diseño implica una agenda de cambios legislativos y normativos que obligan a la actuación decidida y organizada de los actores involucrados en el SIPINNA y de su Secretaría Ejecutiva. Por lo tanto, el enfoque en los derechos de niñas, niños y adolescentes y las transformaciones que conlleva en la política pública tiene, como condición subyacente, un número sustantivo de cambios legislativos y normativos que el PRONAPINNA explicita de manera general en sus líneas de acción, aunque parecen ser más específicas en los acuerdos del Sistema y en sus

instancias de coordinación y respectiva toma de decisiones. Dichas estrategias y líneas de acción han provocado que la misma SESIPINNA, junto con otros integrantes del SIPINNA, generen guías prácticas para que los demás actores involucrados modifiquen normas, procedimientos y leyes. Esto resulta relevante para las agendas de cambios de las entidades federativas en la medida en la que deben erigir sus propios sistemas de protección, construir sus respectivos programas estatales y conformar el andamiaje jurídico necesario para su implementación.

Ahora bien, en el diagnóstico inicial, se supuso que el problema que había que atender era uno de coordinación y de cooperación entre los diferentes actores del sector público. Sin embargo, los órganos colegiados han elaborado documentos subsecuentes que lo complementan para orientar al SIPINNA, también, hacia la atención efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Esto último apunta a la utilidad de tener un diagnóstico que permita resolver los problemas que afectan a este grupo, el cual, para el caso del PRONAPINNA debería considerar la amplitud horizontal al atender la totalidad de los factores que vulneran los derechos de niñas, niños y adolescentes, la profundidad vertical para distinguir la causalidad de estos problemas, así como su magnitud y evolución y la integralidad para interconectar los factores y la causalidad.

En virtud de lo anterior, puede decirse, en primer lugar, que el diagnóstico del PRONAPINNA sí se enfoca en la problemática que enfrentan niñas, niños y adolescentes. No obstante, algunas de las definiciones estratégicas que se incluyen son débiles, como la estrategia 2.4. Garantizar la seguridad alimentaria y buenos hábitos alimenticios y combatir la desnutrición y malnutrición crónica entre niñas, niños y adolescentes.

A pesar de que el diagnóstico cubre los asuntos generales de política pública que afectan los derechos sociales de niñas, niños y adolescentes, no profundiza en la explicación de algunos problemas específicos y complejos que se derivan de los primeros para canalizar la acción pública (nota al pie), no explicita los temas que hay que priorizar para organizar las intervenciones y atender las causas

estructurales y no analiza las vulnerabilidades acumuladas. Como ejemplo de ello se encuentran el acoso escolar y la salud mental de la población adolescente.

Del mismo modo, debido a la ausencia de utilización de datos o estadísticas concretas, el diagnóstico no da cuenta de la magnitud y gravedad de problemas como el acceso a la seguridad social, la manifestación de la pobreza en grupos poblacionales de niñas, niños y adolescentes y sus condiciones de habitabilidad. De igual forma no mide las brechas de grupos históricamente discriminados como ocurre con la población con discapacidad, indígenas o en situación de calle; y no explica la causalidad directa de determinados problemas complejos como la prevalencia del embarazo adolescente, las adicciones, la salud mental y o el acceso a servicios de salud reproductiva adecuados para la población adolescente.

En segundo lugar, debe destacarse que los principios y documentos rectores del PRONAPINNA y del SIPINNA contemplan la participación de la totalidad de los actores en la formulación del diagnóstico. El Manual de Organización y Operación del SIPINNA, en su artículo 68, indica que los anteproyectos que elabore la SESIPINNA deben hacerse con base en los diagnósticos producto de procesos participativos e incluyentes que a su vez recaben información, propuestas y opiniones tanto de las dependencias y organizaciones del sector público de los tres órdenes de gobierno, como de los sectores social y privado e incluso de niñas, niños y adolescentes.

Aunque el documento diagnóstico presenta información sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes es aún un documento inconcluso ya que se identificó que las dependencias y demás actores involucrados no tienen claro el problema puntual que el PRONAPINNA busca atender, por lo que han comisionado trabajos orientados a conocer y comprender mejor la problemática respecto a temas particulares. En este caso, es necesario destacar que la participación de los integrantes del Sistema no ha sido uniforme. Algunas dependencias no fueron incluidas en la elaboración del diagnóstico original y otras no lo recibieron o no tuvieron conocimiento de éste e incluso fueron incluidas una vez que el Programa se implementó. Por esto mismo, los órganos colegiados que integran al SIPINNA

continúan con la elaboración de diagnósticos específicos que sustenten sus decisiones y actividades⁶.

Alineación del PRONAPINNA con el PND 2013-2018

Por construcción y mandato de la LGDNNA, el PRONAPINNA se diseñó para estar alineado con objetivos estratégicos de orden superior. Cada uno de los cinco objetivos principales del PRONAPINNA se vincularon respectivamente con metas, estrategias y objetivos del PND 2013-2018. De igual manera, estos cinco se desdoblaron en 33 estrategias, que se alinearon verticalmente con dichos objetivos, de las cuales se desprenden 236 acciones.

Como resultado de dicha construcción se identificó que la totalidad de las líneas de acción del PRONAPINNA se alinearon con los objetivos y estrategias del PND 2013-2018. No obstante, éstas fueron más específicas y elaboradas que las de la propia planeación nacional, especialmente para asuntos inherentes a la problemática de niñas, niños y adolescentes, tales como la educación y la salud perinatal, entre otros. Hay que resaltar que existieron algunos problemas que no quedaron explícitos en el PND 2013-2018, pero sí en el PRONAPINNA, sin perder por ello la alineación de éste con el primero. Algunos ejemplos fueron la mortalidad adolescente, las adicciones, la estimulación neonatal temprana y el ausentismo escolar durante el periodo preescolar.

La amplitud del PRONAPINNA propició la vinculación con la planeación nacional. El Programa comprendió 68 líneas de acción derivados de programas y estrategias sectoriales, y especiales tales como la Estrategia Nacional para Prevenir el Embarazo Adolescente, el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades no Discriminación contra las Mujeres (PROIGUALDAD) 2013-2018, el Programa Sectorial de Educación 2013-2018, el Programa Sectorial de Salud 2013-2018 y el Programa Nacional de Asistencia Social 2014-2018, por mencionar algunos.

⁶ Como parte de la evaluación se realizaron entrevistas a funcionarias y funcionarios de distintas dependencias que integran al SIPINNA y participan en el PRONAPINNA. Algunas dependencias donde se llevaron a cabo éstas fueron Salud, SEDESOL, SAGARPA y SEDATU, entre otras.

Por otra parte, el PRONAPINNA también se alineó con instrumentos normativos internacionales que fueron empleados en su diseño original como la CDN creada en 1989 y ratificada por México en 1990, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que sirvieron como pauta para la estrategia mejor conocida como “25 al 25”, la cual estableció las metas correspondientes a 25 objetivos que contemplan ámbitos temáticos y derechos de niñas, niños y adolescentes organizados según categorías del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés), que son referente para la determinación de líneas de acción y metas puntuales a cumplir a nivel nacional para el año 2025 (SIPINNA, 2017a).

Articulación del PRONAPINNA con el SIPINNA

Estructural y legalmente el PRONAPINNA se constituye como un instrumento estratégico de política pública del SIPINNA. De conformidad con el artículo 125, fracciones VII y VIII, este último tiene la atribución de aprobar, en el marco de la planeación nacional, dicho Programa y debe asegurar, de manera coordinada, su ejecución por parte de sus integrantes, en conjunto con los sectores público, social y privado, así como de niñas, niños y adolescentes.

En este orden de ideas, se asume la existencia de una circularidad entre el PRONAPINNA y el SIPINNA, con una retroalimentación que no concluye con el diseño, aprobación y publicación del PRONAPINNA, sino que continúa con su implementación y seguimiento por parte de la SESIPINNA. La composición interna, del SIPINNA propicia la formación de redes y el intercambio y aprendizaje de buenas prácticas y facilita la generación y distribución de información y conocimiento.

Para evaluar esta circularidad debe tomarse en cuenta la coherencia que se observa en la asignación de responsabilidades a los integrantes del SIPINNA desde el diseño del PRONAPINNA, el cual prevé la participación de éstos en la instrumentación de sus líneas de acción por medio de mecanismos de coordinación que en estricto sentido no son del Programa, sino del Sistema. Por ello, se analizaron diversas categorías de acuerdo con el tipo de efecto que pudieran tener en el PRONAPINNA.

En cuanto a la coordinación, las estrategias y líneas de acción del PRONAPINNA indican, en la mayoría de los casos, la confluencia de los programas e intervenciones en un nivel genérico. Existen pocas acciones específicas y concretas, por lo que, en términos generales, la articulación de acciones de los actores involucrados no es clara. Los órganos colegiados plantean el desenvolvimiento de acciones conjuntas, aunque no son lo suficientemente específicas. En contraste, algunas como la estrategia de *Atajos sí* describe con mayor detalle la intervención conjunta de programas y acciones de distintos actores para obtener resultados concretos y verificables en un plazo menor.

Asimismo, las estrategias y líneas de acción del PRONAPINNA revelan expresamente el involucramiento y coordinación de actores. Si bien, en el diagnóstico no se singularizan concretamente las tareas de los participantes, en los *Atajos* y en los documentos constitutivos de las comisiones y grupos de trabajo se da cuenta de las áreas en las que se involucran, así como de los actores que los representan. Por esto mismo, hay que identificar a los actores que intervienen en el Programa, especialmente los del Ejecutivo Federal y especificar con mayor detalle el tipo de instituciones de los distintos órdenes de gobierno que deben trabajar en coordinación para continuar y cumplir con las líneas de acción y estrategias.

Ahora bien, un programa como el PRONAPINNA que busca generar cambios sustantivos para atender la problemática alrededor de niñas, niños y adolescentes, debe poner en el centro de la discusión el manejo de recursos para sustentar nuevas intervenciones de política pública, ya sea porque se incremente o disminuya el presupuesto, porque se reasigne de unos actores y programas hacia otros o bien, porque cambie la manera de ejercerlos.

Aunque en el diagnóstico se reconoce el desbalance en la asignación de recursos para la atención de este grupo, las estrategias y líneas de acción del PRONAPINNA difícilmente atienden el reto asociado con el presupuesto para esto⁷. Debe

⁷ Entre 2018 y 2019 se incorporaron criterios para la desagregación de información por grupos de edad y dimensiones de derechos, para el proceso de programación y presupuestación. En 2019 la SHCP incorporó dichos elementos en el Manual de Programación y Presupuesto 2019. Esto representa un avance para el SIPNNA en relación al reto asociado con la asignación de recursos para atender la problemática que afecta a niñas, niños y adolescentes.

señalarse que esto se atiende en buena medida con la constitución, al interior del SIPINNA, de una comisión o grupo que se dedica a la revisión de acuerdos sobre las asignaciones presupuestales. No obstante, en el análisis se detectó que sus labores todavía son incipientes, por lo que su efecto en el SIPINNA es limitado.

Consistencia y coherencia del PRONAPINNA

Aunque el enfoque de derechos adoptado por el programa indica concretamente la atención de la mayoría de los problemas relacionados con los derechos sociales de niñas, niños y adolescentes, en los documentos del PRONAPINNA se identificaron enunciados de carácter general que no explicitan acciones concretas y metas para éstas. La eventual consistencia del PRONAPINNA depende de decisiones de política pública derivadas de acuerdos emitidos al interior de los órganos colegiados del SIPINNA, así como del reporte de actividades y resultados que se elaboran para cada línea de acción.

Por lo tanto, si se analiza la consistencia únicamente a partir de la generalidad de los enunciados de las líneas de acción, puede señalarse que la mayoría están orientadas a resolver los problemas diagnosticados. Empero, el grado de consistencia varía según las áreas de política pública, con mejores resultados para los asuntos usualmente asociados a niñas, niños y adolescentes, como la educación, la salud o el embarazo adolescente⁸ y parcialmente para cuestiones vinculadas con la población en su conjunto y con poca distinción en esta población como son vivienda, movilidad o infraestructura urbana. En este sentido, debe añadirse que no se identifica una coordinación clara entre las dependencias involucradas para comunicar los resultados en el sistema de información destinado específicamente al seguimiento de las líneas de acción y, en varios casos parece que quienes las coordinan son los que las reportan.

⁸ En el caso del embarazo adolescente hay que considerar, como lo señala la UNICEF, entre otros factores a la violencia sexual: "La violencia contra las mujeres y particularmente la violencia sexual, es uno de los factores que más impactan la probabilidad de un embarazo en niñas y adolescentes. Esta relación va mucho más allá de las causas directas asociadas a las relaciones sexuales forzadas. Dado que la violencia de género implica un ejercicio desigual de poder, la noción de consentimiento sexual podría ser bastante ambigua en muchos casos" (UNICEF, 2018).

Con respecto a la coherencia entre el problema público y el objetivo del PRONAPINNA y las dependencias y entidades articulados a él, así como la pertinencia de la asignación de las líneas de acción para su implementación, se identificó, que tanto el documento rector del PRONAPINNA como los de las sesiones del SIPINNA y de sus comisiones y grupos de trabajo demuestran que la coherencia del Programa es adecuada. Esto se debe a la integración e impulso del SIPINNA como un ecosistema integral que abarca a la totalidad de las instituciones participantes del Poder Ejecutivo Federal, de los gobiernos de las entidades federativas y municipios y de determinados actores de la sociedad civil. En este sentido, puede decirse que el PRONAPINNA prevé la inclusión de instituciones relevantes, junto con sus respectivos recursos, atribuciones y capacidades para la solución de problemas que se señalan en el diagnóstico.

En la elaboración y definición de las líneas de acción y estrategias no se incluyó a la totalidad de los actores involucrados, existen casos en donde se manifestó que quedaron fuera de las propias atribuciones y competencias de las instituciones. Hay más líneas de acción que impulsan la coordinación entre actores que la convergencia de acciones concretas o el financiamiento de nuevas actividades o políticas y también existen diversas líneas e iniciativas de grupos colegiados para la generación y distribución de información y conocimiento. Por lo tanto, mientras no se determinen acciones concretas que obliguen a la complementariedad y eliminen redundancias, las responsabilidades asignadas por el PRONAPINNA no comprometerán significativamente los recursos de las instituciones.

Cuadro 1. Consistencia de las estrategias y líneas de acción del PRONAPINNA⁹

Asunto de política pública	Con los problemas diagnosticados	Consistencia interna	Con los acuerdos de los grupos, comisiones y/o atajos
Pobreza y seguridad social	<p>Sólo se manifiesta una línea de acción como respuesta al reto de seguridad social. No resulta consistente, ante el reto de 60.8% de niñas, niños y adolescentes carentes de acceso a la seguridad social.</p> <p>No puede valorarse como consistente el conjunto de acciones establecidas asociadas a la pobreza, debido a que no se presentan las causas de los problemas asociados a ella.</p>	<p>La generalidad de la línea de acción para resolver el problema de seguridad social no permite fijar metas claras, y no explicita la relación con otras acciones.</p> <p>Las acciones enfocadas a la pobreza no responden a una estrategia global e integral, de complementariedad y de no duplicidad.</p> <p>Para el caso de pobreza rural y urbana sólo hay una línea de acción que sí es pertinente, pero no de manera global.</p>	<p>En materia de seguridad social, no existe una comisión, grupo de trabajo especial o Atajo para este fin.</p> <p>Los componentes o acuerdos del Atajo "Garantizando más Derechos", no son suficientes de acuerdo el problema de la pobreza.</p>
Alimentación nutritiva y de calidad	<p>Las líneas de acción enfocadas en alimentación y nutrición no satisfacen los problemas identificados, dado que se enfocan en la provisión de alimentos para la población más vulnerable.</p> <p>Se identificó complementariedad entre las acciones para proveer alimentos.</p> <p>No se especifican metas para cada acción o para lograr con todas las acciones o se especifica una ruta lógica en el tiempo.</p>	<p>No se especifican metas de cada acción o metas a lograr conjuntamente entre todas las acciones.</p>	<p>En la Comisión para el Desarrollo Infantil Temprano se acuerda elaborar un diagnóstico sobre nutrición.</p> <p>En cuanto a la lactancia materna, las acciones mostradas en la Comisión y en los Atajos Garantizando más Derechos y Vida Sí, son consistentes con el PRONAPINNA y su conjunto de estrategias y líneas de acción.</p> <p>Los Atajos "Garantizando más derechos" y "Ya bájale", enfrentan directamente los problemas de la mala alimentación, la anemia y el sobrepeso y obesidad infantil, por lo que son consistentes con el PRONAPINNA y su conjunto de estrategias y líneas de acción. En éstos se especifican intervenciones de instituciones y programas ya existentes.</p>

⁹ Por consistencia se comprende la relación y correcta articulación entre el problema público definido en el diagnóstico, los objetivos, estrategias y el diseño de implementación a través de las líneas de acción.

Asunto de política pública	Con los problemas diagnosticados	Consistencia interna	Con los acuerdos de los grupos, comisiones y/o atajos
Salud	<p>En relación a la mortalidad infantil, las dos estrategias y las ocho líneas de acción resultan suficientes con el diagnóstico presentado.</p> <p>Respecto al embarazo adolescente, las estrategias y líneas de acción planteadas por el PRONAPINNA son vastas y parecen adecuadas. Aunque esta problemática merecería mayor profundidad en su diagnóstico.</p>	<p>El diseño del PRONAPINNA goza de consistencia interna para atender el problema de obesidad infantil.</p> <p>Se detecta consistencia interna alrededor de la estrategia de prevención y atención del embarazo adolescente.</p> <p>En las líneas de acción se visibilizan aspectos como la promoción y prevención, la coordinación interinstitucional, la capacitación del personal de salud, entre otras acciones que concuerdan con la prevención y atención integral del embarazo adolescente.</p>	<p>El Atajo "Ya Bájale" es congruente con las líneas de acción.</p> <p>Para el problema de la mortalidad infantil, los acuerdos derivados de las líneas de acción resultan pertinentes, pero no explicitan con suficiencia la focalización de los más vulnerables dentro de la población de niñas, niños y adolescentes (en particular los que están en situación de pobreza y aquellos con acumulación de desventajas).</p> <p>Los acuerdos para reducir la mortalidad están particularmente orientados a la primera infancia. Incluyen campañas de promoción y prevención, capacitación de profesionales de la salud, cobertura de vacunación, capacitación en lactancia materna e implementación de bancos de leche.</p> <p>Para el embarazo adolescente e infantil las distintas acciones, el Atajo referido y el grupo de trabajo, resultan pertinentes y complementarios, y están en sintonía con las estrategias y líneas de acción de PRONAPINNA. No obstante, en algunas se plantean acciones específicas ni se definen metas ni plazos de cumplimiento.</p>
Educación	<p>Parece haber una consistencia parcial entre las líneas de acción y los problemas diagnosticados en el PRONAPINNA para los siguientes temas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Falta de estimulación temprana • Rezago y ausentismo en educación preescolar • Rezago y deserción escolar por embarazo adolescente o infantil • Abuso escolar • Discapacidad y educación • Indígenas y educación • Calidad y cobertura de la educación • Educación artística, cultural y deportiva 	<p>Para los siguientes problemas, se encuentran elementos de consistencia interna entre las líneas de acción que han sido definidas en PRONAPINNA:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rezago y ausentismo en educación preescolar • Discriminación escolar para niñas y mujeres adolescentes • Rezago y deserción escolar por embarazo adolescente o infantil • Educación artística, cultural y deportiva • Rezago y deserción escolar 	<p>Para la problemática de rezago y deserción escolar, es en el Atajo de Todos los niñas, niños y adolescentes a la escuela, en donde se enlistan todos los programas relacionados con este tema, y precisamente se plantea el conocer las causas de la deserción.</p>

Asunto de política pública	Con los problemas diagnosticados	Consistencia interna	Con los acuerdos de los grupos, comisiones y/o atajos
	<ul style="list-style-type: none"> • Educación para niñas, niños y adolescentes en condiciones irregulares • Rezago y deserción escolar • Educación sexual <p>No obstante, no hay consistencia en los siguientes temas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Discriminación escolar para niñas y mujeres adolescentes • Falta de proyección científica y profesional de niñas y mujeres adolescentes • Presupuesto insuficiente para la educación 	<p>Para los siguientes asuntos hay faltas de consistencia interna en la definición de sus líneas de acción:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estimulación temprana • Abuso escolar • Discapacidad y educación • Indígenas y educación • Calidad y cobertura de la educación • Educación para niña, niños y adolescentes en condiciones irregulares 	
Trabajo	<p>Hay consistencia entre las líneas estratégicas de PRONAPINNA y los problemas diagnosticados.</p> <p>No se especifican líneas de acción para el reto de proteger a los adolescentes trabajadores en edad permitida.</p>	<p>Hay consistencia entre las líneas estratégicas, sin embargo, la generalidad de las acciones evita que se concreten.</p> <p>Entre las líneas de acción se presta a que pueda existir duplicidad.</p>	<p>El asunto del trabajo infantil no se encuentra en comisiones, grupos o atajos. Sin embargo, el Atajo "Niñas y Niños no son basura", busca resolver el problema específico y acotado del trabajo de niñas, niños, y adolescentes.</p>
Vivienda	<p>La línea de acción Impulsar acciones que garanticen vivienda digna a niñas, niños y adolescentes es consistente con los datos reportados relacionados al hacinamiento en la vivienda. Sin embargo, en un modelo de derecho a la vivienda más amplio y con enfoque de niñez, habría que hacer explícito el asunto del hacinamiento y su vínculo con la violencia sexual en las viviendas.</p>	<p>En su diseño, el PRONAPINNA no ha definido estrategias o líneas de acción que explícitamente complementen o apuntalen el derecho a la vivienda de los NNA en toda su dimensión y manifestación, que incluye las características propias de la vivienda, su entorno o hábitat y la atención a las necesidades particulares de NNA según su etapa de desarrollo.</p> <p>El definir una sola línea de acción que aborda el promover y garantizar viviendas dignas en niñas, niños y adolescentes no parece ser suficiente y es general. No parte de las necesidades a cubrir y no contemplan metas de cumplimiento en el tiempo. Asimismo, se hace notar que tanto la estrategia</p>	<p>No hay comisión, grupo de trabajo especial o Atajo que aborde el problema del rezago habitacional. De manera general, los acuerdos establecidos dan cuenta de algunas acciones que las dependencias involucradas realizan de por sí como parte de su agenda, independientemente de su involucramiento en PRONAPINNA.</p>

Asunto de política pública	Con los problemas diagnosticados	Consistencia interna	Con los acuerdos de los grupos, comisiones y/o atajos
		como la línea de acción no plantean las implicaciones de un modelo de vivienda digna.	
Igualdad y no discriminación	<p>Las estrategias y líneas de acción de PRONAPINNA contemplan acciones para atender la discriminación en niñas y mujeres adolescentes, niñas, niños y adolescentes indígenas, con discapacidad y todos por el hecho de ser niña, niño o adolescente.</p> <p>No menciona de forma específica el combate a la discriminación por origen económico, por origen nacional ni por preferencia sexual. Aunque, para el caso de niñas, niños y adolescentes que viven en pobreza, sí destina líneas estratégicas a atender dicha población, como en la línea 3.2.1. Articular acciones para garantizar todos los derechos de niñas, niños y adolescentes en los municipios con alta y muy alta marginación.</p>	<p>La discriminación contra niñas y mujeres adolescentes es uno de los segmentos más completos en las definiciones estratégicas a lo largo del PRONAPINNA, ya que las principales problemáticas presentadas están atendidas de manera específica.</p> <p>En el caso de discriminación contra niñas, niños y adolescentes con discapacidad, se tiene una línea estratégica que es demasiado genérica, y que no permite dirigir directamente las acciones a las diferentes problemáticas como: los retos que enfrentan las familias con niñas, niños y adolescentes con discapacidad, el alto ausentismo y el rezago escolar.</p> <p>Las dos principales líneas estratégicas que sirven a casi todos los tipos de discriminación se complementan entre sí, una se enfoca en las acciones afirmativas y la otra en el cambio de actitudes y percepciones. Ambas siendo las principales vías de cambio en el tema de discriminación.</p>	<p>Como resultados específicos para distintos tipos de discriminación, se identifica lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Creación de la Comisión Igualdad Sustantiva • Becas a niñas y mujeres adolescentes a través del Programa de Jornaleros Agrícolas • Recabar información sobre segmento de población de niñas, niños y adolescentes indígenas • Campaña específica contra discriminación de indígenas • Concientización sobre discapacidades (aunque no necesariamente sobre sus derechos) • Concientización sobre los derechos de los niñas, niños y adolescentes • Cambio normativo para la actuación en el ámbito de la asistencia social • Acciones para que niñas, niños y adolescentes, de madres jefas de familia puedan acceder al derecho seguridad social.

Cuadro 2. Coherencia del PRONAPINNA¹⁰

	Actores involucrados	Asignación de responsabilidades y recursos
Pobreza y seguridad social	Coherencia al designar a la Secretaría de Salud como coordinadora y al designar como coordinadas instituciones encargadas de la seguridad social y a las que pueden promover la afiliación a la seguridad social o de salud entre la población más vulnerable.	No hay claridad en la asignación específica de responsabilidades y de recursos entre los actores. Ni tampoco sobre la existencia de esfuerzos conjuntos para la focalización de la población de niñas, niños y adolescentes con mayor vulnerabilidad.
Alimentación nutritiva y de calidad	Coherencia en la designación de actores, como coordinadores o coordinados, para trabajar en las diferentes líneas de acción que atienden los problemas de alimentación para NNA, sin embargo, las líneas de acción y acuerdos son generales.	Coherencia en la designación de participantes de comisiones, grupos de trabajo y atajos, aunque se requieren demás actores relacionados con las líneas de acción relacionadas con las causas del problema.
Salud	Para resolver los problemas de obesidad y mortalidad infantil, resulta coherente la participación de los actores involucrados. En el caso de embarazo adolescente e infantil resulta coherente la participación de los distintos actores en la respectiva Comisión y en el Atajo. Para el caso de la salud sexual resulta indispensable la incorporación del sector educativo.	Hay coherencia en la asignación de responsabilidades, dado que existe una estructura adecuada entre los equipos de trabajo y acuerdos, especialmente para solucionar problemas de obesidad y mortalidad infantil.
Educación	La definición estratégica del PRONAPINNA es coherente al hacer la selección de actores.	Con la información existente no es posible conocer si la asignación de responsabilidades y la asignación de recursos es eficiente.
Trabajo	Es adecuado que la instancia coordinadora para las líneas de acción relacionadas con el trabajo infantil y adolescente, sea la STPS.	Es necesario que se hagan explícitas las responsabilidades y participación de instituciones específicas, pues hay dependencias que pueden atender de manera focalizada los problemas asociados al trabajo infantil, como la Secretaría de Economía, SEDESOL y SAGARPA, entre otras.
Vivienda	Resulta coherente la participación de SEDATU y SEDESOL en la línea de acción relacionada al rezago habitacional en que afecta a niñas, niños y adolescentes.	La participación de otras instancias podría contribuir al diseño de estrategias, líneas de acción y acciones o acuerdos que planteen aspectos fundamentales para hacer viviendas adecuadas para niñas, niños y adolescentes.

¹⁰ La articulación entre el problema público definido, el objetivo del PRONAPINNA y las dependencias y/o entidades o programas articulados a él, así como la pertinencia de la asignación de las líneas de acción para la implementación.

Igualdad y no
discriminación

Las dependencias coordinadoras y coordinadas parecen ser las adecuadas para atender el problema de discriminación en niñas, niños y adolescentes.

Hay líneas de acción que designan como responsables a la "APF" y a los sistemas estatales, lo que se podría diluir la responsabilidad de actores de las dependencias que por sus atribuciones debieran ser las responsables. Se creó la Comisión de Igualdad Sustantiva, la cual concentra a los actores más relevantes para atender el problema de género.

Visión de integralidad del PRONAPINNA

El PRONAPINNA refleja una visión de integralidad puesto que identifica que la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes requiere de un cambio de paradigma de política pública y la convergencia sistemática de acciones y actores. Al considerar el proceso completo de formación de política pública, que comprende desde la formulación de diagnósticos y definiciones estratégicas, hasta los cambios legislativos e institucionales para llegar a la conformación de programas o acciones públicas.

Al respecto, la visión de integralidad es fuerte en las primeras etapas del proceso, pero se debilita conforme avanza, ya que no conceptualiza desde su diseño, acciones concretas y metas que sostengan sus objetivos. Esta visión es más robusta en el tratamiento de los problemas en donde se relaciona la marginación, la pobreza, la condición social o étnica con la salud, la educación o la alimentación. Aunque debe profundizarse esta visión para determinar las causas, así como en las relaciones más complejas como aquellas que tienen que ver con la cultura y con las dimensiones sociales y comunitarias de los problemas.

II. Modelo de coordinación interinstitucional del PRONAPINNA

El CONEVAL (2018a) ha señalado que la coordinación interinstitucional es un elemento clave en el proceso de implementación de estrategias de política social, al ser una solución eficiente ante la fragmentación de la APF y de los demás órdenes de gobierno que provoca la diseminación de las intervenciones públicas, y al mismo tiempo, la desarticulación entre los actores involucrados en su operación. Pese a la relevancia que ha adquirido en los últimos años, en México son pocos los casos en donde se ha contemplado en el diseño de dichas estrategias, y en los que sí ha sucedido, no se ha hecho realmente efectiva.

Es indispensable mencionar que el estudio de la coordinación interinstitucional derivada de una estrategia gubernamental implica el análisis de sus características, atributos, componentes, elementos y efectos sobre la implementación de políticas

públicas. La coordinación interinstitucional es un proceso mediante el cual los miembros de distintas organizaciones e instituciones definen tareas, asignan responsabilidades e intercambian información con el propósito de hacer más eficiente la implementación de las políticas y los programas orientados a la atención de un problema público (Cejudo y Michel, 2017; Peters, 2015).

Por lo tanto, no es un fin en sí mismo, sino un medio para la consecución de un objetivo común previamente establecido que implica la articulación de acciones para atender un mismo problema que, a su vez, involucra la articulación de acciones para ser efectiva. En virtud de lo anterior, la efectividad de la coordinación interinstitucional depende de la identificación del problema que busca atender para así crear una definición operativa que lo haga observable y atendible. Cualquier estrategia en este sentido debe orientarse a resolver un problema concreto. Asimismo, requiere de la identificación de factores que lo generan para formular un modelo de coordinación conformado por la definición de acciones necesarias para atenderlo y la forma en la que deben articularse para lograrlo. Con base en esto puede definirse si es o no necesario modificar el diseño o la operación de las acciones que se encuentran en curso para que contribuyan a la solución del problema. Finalmente se tienen que identificar actores que tiene autoridad para decidir sobre estas modificaciones y así crear un espacio de coordinación para la toma de decisiones (CONEVAL, 2018a).

Para efectos del análisis de la estrategia de coordinación en esta evaluación, es necesario recordar que el SIPINNA reúne a un conjunto de instituciones de los tres órdenes de gobierno y a representantes de la sociedad civil asociados en nueve grupos de trabajo o comisiones, los cuales tienen actividades definidas a través de objetivos y un número determinado de líneas de acción configuradas alrededor de la política de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Al mismo tiempo, las dependencias y entidades que participan en la ejecución del Programa se subdividen en dos categorías de acuerdo con las responsabilidades que les fueron asignadas.

Por un lado, las instancias coordinadoras son las dependencias y entidades de la APF encargadas de coordinar una o más líneas de acción tienen entre sus

atribuciones dar seguimiento al cumplimiento del cronograma de actividades, establecer mecanismos de operación que les permitan conocer la situación de niñas, niños y adolescentes, las acciones que se encuentran en ejecución, la identificación de zonas de atención y la delimitación de actividades a implementar e informar a la SESIPINNA sobre el avance relacionado con éstas. En contraste, las instancias coordinadas igualmente son dependencias y entidades de la APF que coadyuvan al cumplimiento de una o más líneas de acción, guiadas por las instancias coordinadoras y acompañadas también por la SESIPINNA, quien debe reportar los resultados obtenidos (SIPINNA, 2017d).

Como ejemplo, en el Cuadro 1 se muestra esta clasificación con base en una selección de estrategias y líneas de acción, previstas en el diagnóstico del PRONAPINNA. En sentido estricto, la delimitación de las instancias coordinadoras y las coordinadas no se restringe a una sola. Esta clasificación responde a las necesidades de política pública que requieren de la atención de diversas dependencias y entidades de la APF, así como de los gobiernos locales, a través de los sistemas estatales.

Cuadro 3. Ejemplos de estrategias y líneas de acción a cargo de instancias coordinadoras y coordinadas

Estrategia	Línea de acción	Instancia	
		Coordinadora	Coordinada
1.3 Garantizar a niñas, niños y adolescentes el acceso a actividades culturales, deportivas y de esparcimiento libres de violencia	1.3.1. Promover que todas las niñas, niños y adolescentes tengan acceso a actividades culturales, deportivas y de esparcimiento	SEP/CULTURA	CONADE, SIPINNA-Estatales
2.4. Garantizar la seguridad alimentaria y buenos hábitos alimenticios y combatir la desnutrición y malnutrición crónica entre niñas, niños y adolescentes	2.4.3. Vincular acciones para la regulación de las cooperativas escolares	SEP	SALUD
3.3. Impulsar la igualdad sustantiva y no discriminación entre niñas, niños y adolescentes	3.3.3. Garantizar que niñas, niños y adolescentes accedan en igualdad de condiciones, trato y oportunidades a la educación básica y media superior	SEP	SEDESOL, CONAPRED, SIPINNA-Estatales

Estrategia	Línea de acción	Instancia	
		Coordinadora	Coordinada
4.6. Erradicar el trabajo infantil y proteger a las y los adolescentes trabajadores en edad permitida	4.6.2. Contribuir a la erradicación del trabajo de personas menores de 15 años	STPS	APF
5.1. Asegurar el enfoque de derechos de niñas, niños y adolescentes en la gestión de la Administración Pública Federal	5.1.5. Dar seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones y sentencias de organismos internacionales de derechos humanos vinculadas a niñez y adolescencia	SE-SIPINNA	SEGOB, SNDIF, SRE

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes en el Diario Oficial de la Federación el 16 de agosto de 2017.

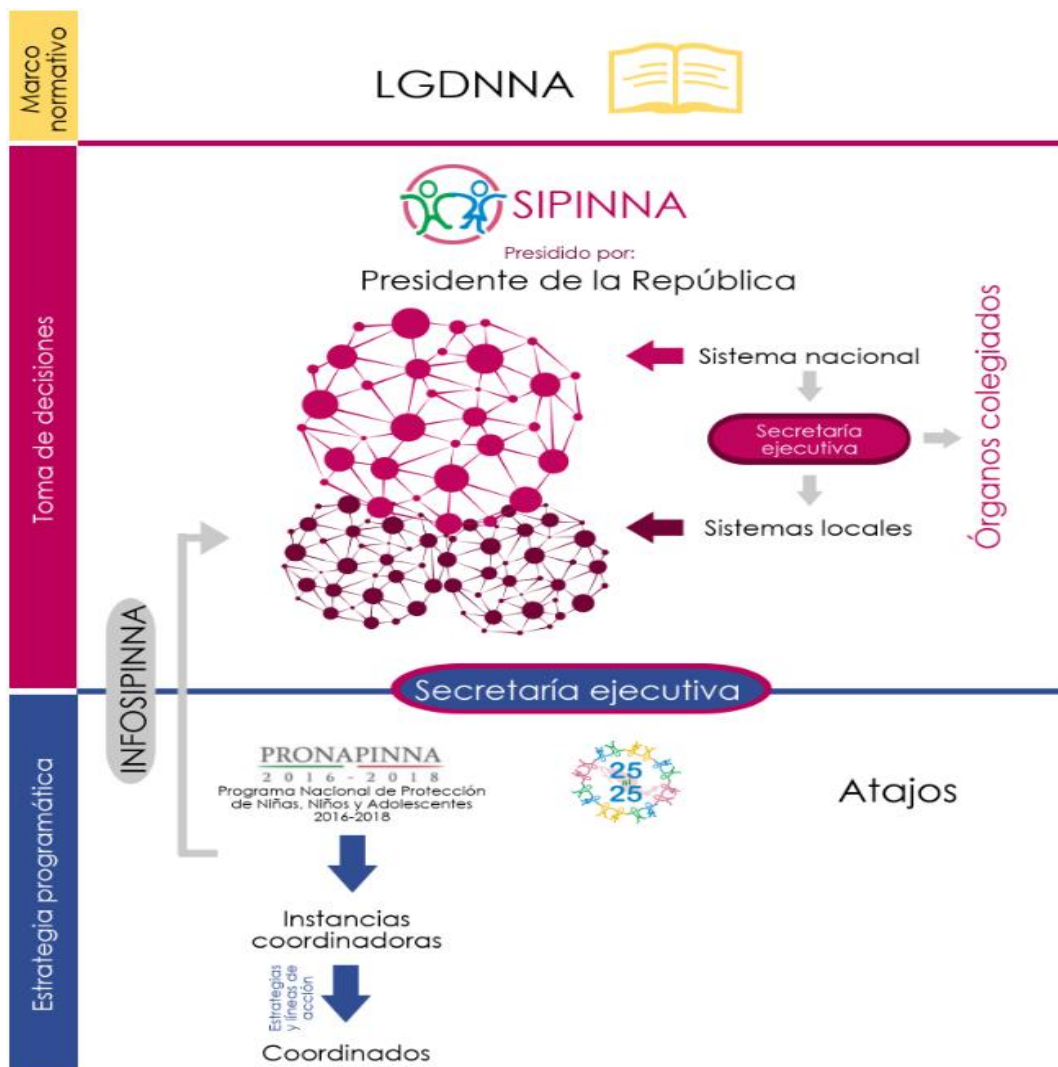
Asimismo, hay que señalar que el PRONAPINNA, más que un modelo, representa una estrategia transversal para articular la acción institucional en materia de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, que se organiza y coordina desde el SIPINNA. Por esto mismo, y dada su naturaleza inseparable determinada en la LGDNNA, las líneas de acción del PRONAPINNA son asumidas por el SIPINNA, quien las integra en su propio modelo a través del trabajo de los órganos colegiados que lo conforman.

Formalmente las dependencias y entidades están obligadas a incluir en sus programas líneas de acción prioritarias del PRONAPINNA en virtud del Manual de Organización y Operación del SIPINNA y de los Lineamientos para asegurar que las dependencias y entidades de la APF incorporen en sus programas líneas de acción prioritarias del Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA, 2016). En consecuencia, difícilmente puede hacerse una descripción individual de la forma en que se coordina la implementación del PRONAPINNA por parte del SIPINNA, pues forman parte de un conjunto complejo de instrumentos ilustrado en la Figura 1.

La Figura 1 resume la estrategia de coordinación del Sistema en la implementación de PRONAPINNA. De acuerdo con ésta, se observa que la coordinación se fundamenta en la LGDNNA, que mandata al SIPINNA la aprobación del Programa. Éste en sí mismo es una expresión del rumbo estratégico que debe seguir el Sistema, el cual se complementa con los objetivos de la estrategia 25 al 25 y otras definiciones estratégicas como los *Atajos*. Para la consecución de éstos, el SIPINNA

requiere de actores de la APF, entidades federativas y organizaciones de la sociedad civil y está facultado legalmente para aprobar, ejecutar y tomar decisiones en torno al PRONAPINNA y su implementación y los objetivos de la estrategia 25 al 25. Este Sistema se complementa con gobiernos municipales y en conjunto con los otros órdenes de gobierno constituye nodos de coordinación y toma de decisiones. Como parte de dichas actividades y como respuesta a la necesidad de implementar estrategias y líneas de acción, el SIPINNA se configura a partir grupos de trabajo y comisiones, a través de las cuales dispone su agenda y se apoya de la SESIPINNA, quien coordina actividades y les da seguimiento.

Figura 1. Estrategia de coordinación del SIPINNA



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Para dar cuenta de la estrategia de coordinación interinstitucional del SIPINNA en la ejecución del PRONAPINNA, en este apartado se exponen los hallazgos principales a partir del análisis documental y de entrevistas a servidoras y servidores públicos de algunas dependencias que participan en el PRONAPINA: se analiza la integración del problema público definido en el diagnóstico del Programa al modelo de coordinación, la suficiencia del número y tipo de dependencias y entidades involucradas y articuladas de acuerdo con dicho problema, la existencia de espacios de coordinación para la planeación, la toma de decisiones y la implementación de acciones, así como sus características, la focalización de la población y de las acciones destinadas a atenderla y la existencia de una estrategia presupuestaria que involucre recursos para la atención de niñas, niños y adolescentes.

La estrategia de coordinación y el problema público

Hasta el momento, la estrategia de coordinación no atiende todos los componentes del problema público definido en el diagnóstico para el PRONAPINNA, lo que se traduce en una débil coordinación y cooperación entre los diferentes actores del sector público y dificulta la protección integral, universal, efectiva y progresiva de todos los derechos de niñas, niños y adolescentes. Cada elemento de esta definición permite determinar si el modelo responde o no al problema mencionado.

En primer lugar, la protección integral implica el involucramiento de todos los actores del Estado, así como de las organizaciones académicas y de la sociedad civil. En el caso del SIPINNA, se identificó que efectivamente están convocados y participan en los procesos de toma de decisiones. La presidencia a cargo del titular del Ejecutivo Federal, y de los gobernadores en el caso de los sistemas estatales, asegura la participación de un gran número de titulares de dependencias y líderes de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC).

Ahora bien, el propósito del PRONAPINNA es consistente con la protección universal de los derechos de niñas, niños y adolescentes, ya que en el diagnóstico puede visualizarse la situación y problemática que enfrenta este grupo poblacional. No

obstante, y como se señaló anteriormente, no se consideran las carencias acumuladas y la mayor vulnerabilidad de ciertos grupos como ocurre con poblaciones indígenas o con alguna discapacidad. Puede decirse que esto ha redundado en acercamientos transversales insuficientes para atender, por ende, problemas de género, problemas inherentes a la población indígena o a la población con discapacidad. Igualmente, la coordinación y participación de actores para la atención de problemas específicos de la adolescencia no tiene el mismo peso que se le da al tratamiento de problemas de la infancia, con la excepción de la atención al problema del embarazo adolescente, entre otros.

No es evidente que la estrategia de coordinación esté diseñada para garantizar la protección efectiva y progresiva de la población que atiende el PRONAPINNA. Esto se debe principalmente a la asignación de responsabilidades que dificultan el seguimiento y cumplimiento de las líneas de acción. La planeación al interior del SIPINNA y de sus órganos colegiados no ha impulsado la adopción de nuevas acciones o diferentes a las que de por sí realizan las dependencias o entidades, ni la redefinición de tareas, procesos y presupuestos¹¹. En este sentido, aunque el SIPINNA ha realizado esfuerzos para avanzar en estrategias presupuestarias, como la conformación del Grupo de Trabajo Interinstitucional de Presupuesto y Evaluación, aún es necesario analizar el diseño de los anexos del Presupuesto de Egresos de la Federación (Anexo para la Atención de Niñas, Niños y Adolescentes) como estrategia presupuestaria para atender problemas de tipo transversal.

La estrategia de coordinación incluye en su descripción normativa a todas las entidades y dependencias de la APF, gobiernos estatales y municipales, OSC, académicos y expertos en la materia, con las competencias y atribuciones necesarias para garantizar la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Estos actores están incorporados al SIPINNA, concebido como un sistema cuyo modelo de coordinación permite la creación de espacios adecuados para la articulación de cada integrante, especialmente en las comisiones y grupos

¹¹ La Estrategia de Aftajos se orienta a la implementación de las acciones para proteger derechos específicos de niñas, niños y adolescentes. Para este caso, existen acciones concurrentes bien definidas entre las dependencias y su implementación se adecua a los propósitos que cada estado manifiesta como estrategia prioritaria. Ésta propiciado la creación de protocolos interinstitucionales para los cuales se incorporaron nuevos procesos para la confluencia de actores en la atención de problemas específicos.

de trabajo que, a pesar de que propician la implementación efectiva de las líneas de acción, no son suficientes para atenderlas en su totalidad.

Del mismo modo, puede decirse, en términos generales, que la clasificación de las dependencias en instancias coordinadoras y coordinadas, la mayoría de las veces es adecuada en cuanto a que las responsabilidades que se les confieren responden a los objetivos de éstas y a sus actividades cotidianas. Las instituciones participantes son entonces las necesarias y suficientes para cumplir con los objetivos asignados a los órganos colegiados. Independientemente de esto, el espacio para la implementación efectiva de las líneas de acción se encuentra en las comisiones y grupos de trabajo

Debe acentuarse que normalmente los grupos de trabajo y comisiones están presididos por las instituciones que mejor se vinculan con sus respectivas tareas, lo que abona a la efectividad en la atención del problema en cuestión. Igualmente, los participantes suelen ser aquéllos con las competencias y capacidades necesarias, más no suficientes para contribuir a la consecución de metas y objetivos delineadas a partir de las líneas de acción y estrategias para la implementación del PRONAPINNA. En casos específicos las responsabilidades quedaron fuera de las competencias y atribuciones de las dependencias participantes, lo cual complica la ejecución de líneas de acción, sobre todo cuando la institución en cuestión tiene el carácter de coordinadora.

En torno al trabajo de los órganos colegiados, como parte de la creación del SIPINNA, y para la implementación y operación del PRONAPINNA, las instituciones participantes designaron enlaces. Adicional a sus actividades cotidianas, éstos participan en las comisiones y grupos de trabajo y son los encargados de mantener contacto con la SESIPINNA para facilitar el intercambio de información respecto a los avances en la materia. Como consecuencia, conocen las estrategias y líneas de acción en las que interviene su dependencia, pero, dada la carga adicional de trabajo que representa su involucramiento, no pueden atender la totalidad de las responsabilidades que se les asignaron y en algunos casos no se les asignan responsabilidades acordes con sus competencias o atribuciones vinculadas a sus respectivos puestos; y tampoco cuentan con toda la información sobre las

capacidades, atribuciones y oferta de servicios dentro de sus dependencias a fin de que puedan ofrecerlos como apoyo al SIPINNA, lo cual puede dificultar la transmisión de información hacia el resto de su dependencia a fin de que ésta se movilice con base en los acuerdos.

En este sentido, los Lineamientos generales para la integración, organización y funcionamiento de las Comisiones del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes mencionan la responsabilidad de las dependencias participantes en las comisiones de establecer mecanismos de comunicación, pero no dicen cómo. Lo que parece ser común es la existencia de relaciones jerárquicas en donde la SESIPINNA y las instancias coordinadoras convocan, mientras que las otras se limitan a atender este llamado y compartir la información que se les solicita en torno a sus responsabilidades.

Lo anterior deriva en problemas de comunicación al interior de las dependencias y entre las entidades participantes. De acuerdo con los resultados de las entrevistas, entre las unidades que las conforman hay desconocimiento sobre las atribuciones que les fueron asignadas, por lo que los involucrados no cuentan con la información necesaria para la interacción entre sus instituciones y la SESIPINNA y demás miembros del SIPINNA. Si bien, este fenómeno es común, parece acentuarse en dependencias de gran tamaño como la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Secretaría de Salud.

Según el Manual de Organización y Operación del SIPINNA, la SESIPINNA puede establecer una política general de comunicación sobre las actividades que cada integrante del Sistema realice. Pese a estas disposiciones, se identificó que las interacciones suelen ser en su mayoría bilaterales, ya que no existe aún una plataforma destinada para la comunicación multilateral. Esto inhibe la participación sustantiva de las instituciones y genera desconocimiento sobre sus atribuciones y la relación que deben mantener con el Sistema.

En sintonía, los participantes están obligados a establecer redes de comunicación y coordinación para informar sobre los avances en el cumplimiento de los acuerdos y líneas de acción de las que son responsables. Sin embargo, más allá de los

canales normalmente empleados para la comunicación al interior del Sistema, no se identificó un plan o estrategia para los grupos colegiados y los participantes. Son pocos los grupos de trabajo y comisiones que hacen referencia a la utilización de los canales definidos y son excepcionales los casos en donde se emplean otros medios electrónicos que de igual manera no son los más eficientes.

Dado que no se tienen canales y planes de comunicación internos y externos bien definidos para encauzar las acciones del PRONAPINNA, los cambios que se susciten dentro y fuera de las organizaciones pueden profundizar el desconocimiento de las decisiones y acuerdos presentes y anteriores.

Espacios de coordinación para la planeación y toma de decisiones

Desde su diseño, el SIPINNA supuso el involucramiento de figuras de alto nivel, tales como el presidente de la República y los gobernadores de las entidades federativas, en el caso de los sistemas estatales. Asimismo, para el nombramiento de algunos integrantes como aquéllos del Consejo Consultivo y de la Comisión Especializada, se previó la necesidad de cumplir con determinados requisitos como experiencia laboral en el ámbito de la niñez y la adolescencia en México y en puestos directivos en sus respectivas dependencias. Por ello, puede decirse que, por diseño, contiene la legitimidad y voluntad política necesarias para movilizar al aparato burocrático alrededor de una política unificada para la atención de niñas, niños y adolescentes, lo que a su vez ha facilitado la transversalización del tema. No hay que pasar por alto que el liderazgo y su legitimidad son factores que pueden mejorar la convocatoria al igual que las discusiones y toma de decisiones.

Del análisis documental se confirma que los grupos colegiados se conforman por números relativamente grandes de instituciones y cuentan con representantes con perfiles y niveles de autoridad adecuados para el Sistema y el Programa. Sin embargo, aunque la mayoría de las veces esto suceda, y de las reuniones y discusiones se obtengan aprendizajes significativos, existen casos en donde participan delegados que más bien cumplen con una responsabilidad burocrática sin asumir plenamente sus obligaciones en torno al PRONAPINNA y dependen más bien de lo que les comunica la SESIPINNA. Cabe señalar que, hasta el momento, el

SIPINNA cuenta con nueve órganos colegiados, cuya constitución se deriva de situaciones específicas que ameritan atención especial¹². Además de éstos, el SIPINNA suele participar en otros espacios de política pública cuya aprobación depende de otras dependencias, pero en donde se tratan temas concernientes a los derechos de niñas, niños y adolescentes.

En el cuadro 4 pueden observarse las comisiones y grupos de trabajo que se han creado en el marco de la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Cuadro 4. Órganos colegiados del SIPINNA

Órgano colegiado	Dependencia coordinadora
Comisión Especializada de Análisis en lo Relativo al Respeto, Protección y Promoción de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes	Titular de la Comisión Especializada elegido por un período de dos años
Comisión para la Igualdad Sustantiva entre Niñas, Niños y Adolescentes	INMUJERES
Grupo de Trabajo Interinstitucional para la Evaluación y Presupuestación en Materia de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes	SHCP
Comisión sobre Tecnologías de la Información y Contenidos Audiovisuales dirigidos a Niñas, Niños y Adolescentes	SEGOB (Subsecretaría de Normatividad y Medios)
Comisión Primera Infancia (Desarrollo Infantil Temprano)	SALUD
Comisión para poner fin a toda forma de violencia contra Niñas, Niños y Adolescentes	CNS
Comisión de Protección Especial de Niñas, Niños y Adolescentes	SNDIF
Comisión de Secretarías Ejecutivas de los Sistemas de Protección Integral de los Sistemas Nacional y de las Entidades Federativas	SESIPINNA
Comisión de Seguimiento a las Recomendaciones del Comité de los Derechos de Naciones Unidas	SEGOB-SRE

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en los acuerdos de creación de las comisiones y grupos de trabajo del SIPINNA disponibles en <https://www.gob.mx/sipinna/documentos/relacion-de-colegiados-comisiones-comites-y-grupos>.

Dada la multiplicidad de asuntos de política pública y la complejidad de los problemas que afectan a niñas, niños y adolescentes, difícilmente se identifica una priorización de temas y mucho menos, la concentración en algunos en específico. Si bien las comisiones y grupos de trabajo suelen ser los espacios de discusión y toma de decisiones, en ocasiones suelen tratar temas que se traslapan con las agendas de trabajo de otras, por lo que algunos de los participantes manifiestan la

¹² El artículo 11 del Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes establece que el SIPINNA podrá constituir comisiones cuando identifique situaciones específicas de violación de los derechos de esta población o cuando se presenten escenarios que requieran una atención especial. En cuyo caso, el órgano que se cree coordinará una respuesta interinstitucional para atender integralmente la problemática en cuestión.

redundancia en éstos. Igualmente consideran que el sentido de urgencia en la asignación de responsabilidades y tareas no es compatible con las capacidades de atención y gestión que tienen las dependencias participantes o sus representantes. En este sentido, se reporta que algunos de los coordinadores de las comisiones y grupos de trabajo no asumen plenamente sus responsabilidades y dependen en gran medida de las indicaciones de la Secretaría Ejecutiva. Por lo tanto, el éxito de los grupos colegiados se asocia con la participación e impulso de los líderes de la SESIPINNA.

En la normatividad, el Manual de Organización y Operación del SIPINNA señala que cada órgano colegiado debe estar encabezado por un presidente, quien será responsable de la conducción de los trabajos de su respectiva comisión o grupo de trabajo y quien deberá fungir como enlace ante la SESIPINNA. De la misma forma, establece que los mecanismos de coordinación de cada uno son responsabilidad de las dependencias coordinadoras designadas, quienes además deben generar mecanismos de colaboración interinstitucionales. No obstante, en la práctica no se identifican mecanismos específicos de coordinación al interior de estos órganos colegiados.

También por normatividad deben celebrarse reuniones dos veces al año, lo que usualmente sucede. Los acuerdos que se emiten en éstas suelen versar sobre la identificación de problemas, sus causas y efectos, así como la realización de inventarios o la recopilación de información sobre programas y acciones. Según el reporte de algunos, la agenda de dichos grupos y comisiones parece determinarse más por la SESIPINNA que por sus miembros. Hay que recordar que la Secretaría Ejecutiva frecuentemente sule responsabilidades de los presidentes de las comisiones. Aunque algunas de estas tienen la facultad de establecer procesos de coordinación con los demás actores dentro del SIPINNA, en general, solo lo hacen con la SESIPINNA.

Pese a esto, dichos espacios han tenido éxito en la discusión de determinados temas como el de los indicadores, que suelen ser tratados a profundidad en las sesiones y generan una discusión positiva en torno a las posibles controversias. Los acuerdos que se emiten con base en estos debates surgen por mayoría de votos,

pero se exige cuórum de asistencia mínima en todos los casos, aunque hay excepciones como sucede con la asistencia virtual, especialmente cuando son temas tratados en las reuniones de las comisiones. La unanimidad que suele dominar las votaciones refleja la escasa ocurrencia de conflictos, lo cual puede deberse ya sea a la obligación de los enlaces de las dependencias gubernamentales de aceptar los acuerdos en virtud de los compromisos de participación de los miembros de alto nivel del SIPINNA. Sin embargo, el principal conflicto o inconformidad está, como ya se ha mencionado con anterioridad, en la asignación de responsabilidades o tareas fuera de las atribuciones del implicado, lo cual ha quedado plasmado en algunas de las actas de las comisiones y grupos de trabajo. Para éstos y otros conflictos menos frecuentes, se señala que no hay mecanismos normativos o preestablecidos para su solución.

En este sentido, la existencia de una Secretaría Ejecutiva se menciona en la LGDNNA. A ésta se le atribuyen las actividades de coordinación entre los integrantes del SIPINNA, la elaboración del diagnóstico y el proyecto del PRONAPINNA, así como el desarrollo de la normatividad necesaria para poner en funcionamiento el Sistema Nacional. La SESIPINNA es el órgano que concentra la mayoría de las actividades del SIPINNA.

Ésta tiene las atribuciones de coordinación en todos los niveles de gobierno, a lo largo de la APF, y entre los distintos sectores. Convoca a reuniones, desarrolla metodologías y concentra informes, reportes y recomendaciones. Se observa una concentración de tareas que, aunque por una parte pudiera paralizar la agilidad en la implementación del PRONAPINNA, por la otra da rumbo estratégico unificado, cohesión y homologación. La centralización es incompatible con la adopción de nuevas formas de autoridad, pero puede lograr la colaboración entre dependencias y organizaciones públicas acostumbradas a relaciones jerárquicas verticales.

Por esto mismo, las atribuciones de la SESIPINNA no son técnicamente suficientes para lograr los propósitos del PRONAPINNA y del SIPINNA. Sin embargo, hay un entendimiento compartido sobre la fuerza implícita de la Secretaría Ejecutiva en virtud del apoyo del presidente de la República y de su participación en el Sistema,

junto con su gabinete y los gobernadores de las 32 entidades federativas. Tal vez pueda atribuirse a esto el éxito de la Secretaría Ejecutiva en el posicionamiento del interés superior de la niñez en la agenda pública, la implementación de la LGDNNA y la construcción del SIPINNA.

De acuerdo con los resultados de las entrevistas, la SESIPINNA es reconocida ampliamente por su liderazgo y capacidades para gestionar la coordinación del Sistema. Se destaca su conocimiento y experiencia en temas de derechos humanos y de la niñez, aunque se critica la dispersión que provoca el manejo de múltiples objetivos y amplitud de temas para lograr el cumplimiento de los propósitos del Programa y del Sistema. Más allá de su función coordinadora, se involucra en las actividades de las comisiones y grupos de trabajo y en las estrategias e implementaciones de políticas de los sistemas locales.

Ante esto, y en la búsqueda de mejores resultados, la SESIPINNA hace uso de una estrategia de acompañamiento a las dependencias participantes. Ésta representa una respuesta a solicitudes de mayor apoyo por parte de algunos integrantes del SIPINNA. No obstante, en ocasiones suele ser el trabajo principal para subsanar la pasividad de los integrantes para actuar por su cuenta. Por ello, se identificó que en la práctica se han alterado y ampliado sus funciones para cumplir con sus responsabilidades. Por lo que su estructura original podría no ser suficiente ante la multiplicidad de asuntos y temas que debe atender.

En contraste, el Consejo Consultivo, como órgano consejero, suele tener poca presencia o relevancia para los actores del Sistema. Se conoce su existencia, pero se percibe que su labor no tiene suficiente efecto en la toma de decisiones. Los mismos resultados demuestran que las recomendaciones que genera no se canalizan a las instancias correspondientes, por lo que no queda clara la relación e interacción que sostienen con dicho órgano y, por ende, el seguimiento que se tiene que dar a sus recomendaciones.

Para lograr esto, las relaciones de responsabilidad deberían asegurar la alineación de políticas, así como la realización de tareas y el cumplimiento de metas. Una desventaja de la estrategia de coordinación es que no las prevé para facilitar la

cooperación, ya que no define estructuras transversales, ni establece potestades horizontales. Conseguir que las dependencias colaboren en torno a objetivos comunes requiere romper con la dinámica vertical de trabajo, además de un entramado de incentivos negativos y positivos.

Debe decirse que los incentivos negativos que se identificaron para motivar la coordinación son externos al SIPINNA y al PRONAPINNA y se ubican en los mecanismos internos de las autoridades hacendarias y de la función pública de los distintos órdenes de gobierno, o bien en los esquemas de coordinación vertical propios de cada dependencia participante. En cambio, no se identificaron incentivos positivos, debido a que no hay evidencia sobre disposiciones formales orientadas a beneficiar a quienes mejor se coordinen y cooperen en torno a las tareas del SIPINNA y del PRONAPINNA. No se contempla una estrategia presupuestaria para la acción transversal del gobierno alrededor de los derechos de niñas, niños y adolescentes y no puede presumirse que exista un incentivo financiero para cooperar. Al no existir una estrategia de este estilo, no es posible alcanzar los resultados esperados y es posible que no se cumplan con los acuerdos establecidos al interior del SIPINNA.

Si bien el PRONAPINNA indica con precisión qué dependencias son las encargadas de coordinar cada línea de acción, no se establecen relaciones de responsabilidad, formales o informales, con las instituciones coordinadas. En este caso se identificó que la función de coordinación no es efectiva y se limita, en buena medida, a comunicar. No obstante, se identifican operaciones conjuntas entre dependencias, especialmente cuando se implementan los *Atajos* para los cuales se crearon rutas articuladas de actuación interinstitucionales que incorporan procesos nuevos para la confluencia de actores en atención a problemas específicos.

Pese a la efectividad demostrada de la mecánica tradicional de la autoridad vertical para asegurar la participación de las dependencias en el PRONAPINNA, no se ha logrado conseguir la optimización y focalización de la verdadera coordinación transversal sin esquemas de autoridad horizontales, ya que deben gestionarse la organización de tareas, la asignación de recursos, el seguimiento y

la rendición de cuentas alrededor de estrategias y líneas de acción del Programa y no alrededor de los objetivos estratégicos de una sola institución. El PRONAPINNA y el SIPINNA tiene que contemplar el grado de horizontalidad o transversalidad que debe procurarse en el diseño ulterior de la política de niñas, niños y adolescentes.

Espacios de coordinación para la implementación

La efectividad de la coordinación está limitada por la generalidad de las líneas de acción y la ausencia de acuerdos sobre la adopción de acciones diferentes a las que normalmente realizan las dependencias al margen del PRONAPINNA. Esto provoca que, aunque la estrategia procure y gestione espacios para la implementación, esta última carezca de fundamento, al menos, en cuanto a los principios del Programa.

El espacio para la implementación en las comisiones y grupos de trabajo da la posibilidad de proponer estrategias para implementar por su cuenta o en conjunto con su grupo o comisión. No obstante, hasta el momento estas propuestas se basan en la generación de información y conocimientos, aunque potencialmente apuntan a facilitar la implementación de actividades relacionadas con las competencias y atribuciones de los actores involucrados.

Fuera de la coparticipación de las dependencias en la atención de algunos problemas específicos, no se identifican cambios en la entrega de servicios a partir de la cooperación de las dependencias en el Programa. Al parecer, para algunos, el aumento de tareas que conlleva el ser integrante del SIPINNA se refleja más bien en acciones de reporte y generación de información. Por lo tanto, el trabajo de los órganos colegiados se ha caracterizado por la realización de estudios que permitan comprender las diferentes problemáticas, así como por la recopilación de mejores prácticas y actividades de las instituciones participantes.

En este punto, merece especial atención la estrategia de *Atajos* que ha promovido la SESIPINNA, ya que está concebida expresamente para la implementación efectiva y pragmática de acciones para atender una selección de problemas urgentes. A diferencia de las prácticas usuales de las dependencias, los *Atajos*

constituyen una guía genérica de intervención, pero su implementación se adecúa a los propósitos que cada estado declare como estrategia.

Aunque la participación de una dependencia en el PRONAPINNA no ha implicado cambios internos en sus instrumentos de política, presupuesto o estructura organizacional, se observan algunas acciones de operaciones conjuntas entre dependencias, especialmente cuando se trata de los *Atajos*, para los que se han creado protocolos interinstitucionales que incorporan nuevos procesos para gestionar y lograr la confluencia de actividades de diversos actores en la atención de problemas específicos. Éstos sí se enfocan en la modificación de protocolos de actuación entre las instituciones para generar cambios inmediatos y directos en la atención a niñas, niños y adolescentes. Sin embargo, la estrategia aún no especifica la manera en la que se llevará a cabo el monitoreo y seguimiento del cumplimiento de dichos protocolos.

Estrategia para la focalización de la población objetivo y de las acciones

Debido a que el PRONAPINNA es una iniciativa que se enfoca en niñas, niños y adolescentes, podría pensarse que viene acompañada de una estrategia concreta para su focalización. No obstante, también requiere de la priorización de los subgrupos que la componen.

A pesar de que la protección de la niñez y la adolescencia en México deba ser universal y no excluyente, la acción pública debe seguir criterios de priorización para atender a niñas, niños y adolescentes con mayor vulnerabilidad o para trabajar principalmente en torno a los problemas más graves.

En este sentido, no se identifica una estrategia en torno al subconjunto de niñas, niños y adolescentes con vulnerabilidades agregadas, particularmente a personas con discapacidad o pertenecientes a algún grupo indígena. Pero tampoco ha permeado la focalización con enfoque de género, a pesar de que se contempla su incorporación reiteradamente en las reuniones de las comisiones y documentos que emite la SESIPINNA. Del mismo modo, aunque esté claro que un subconjunto de temas y líneas de acción se desdoblán en las actividades de las comisiones y grupos de trabajo, no puede decirse que la selección de esta temática obedezca

a criterios de focalización y priorización en la acción. La estrategia de *Atajos* sobresale, ya que se asocia con la selección de problemas graves y apremiantes.

La revisión de los temas tratados en las reuniones de los órganos colegiados muestra que se ha seleccionado un subconjunto restrictivo de asuntos de política pública. En cambio, el análisis de la estrategia de *Atajos* devela una auténtica interacción para resolver una serie de problemas comunes que pueden ser atendidos frontalmente y con resultados demostrables en el corto plazo¹³. Esta última priorización parece responder también a un esfuerzo de focalización. Un ejemplo de esto es la identificación de iniciativas e instrumentos que manifiestan la concentración en la primera infancia al atender varios factores que afectan supervivencia y desarrollo.

De igual manera se detecta un mayor enfoque y un avance más acelerado en temas cuyas estructuras existían antes del PRONAPINNA, como por ejemplo la Estrategia Nacional para Prevenir el Embarazo en Adolescentes (ENAPEA) y el GIPEA, que tratan el embarazo adolescente o la Comisión Intersecretarial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de Adolescentes en Edad Permitida en México (CITI), pero también suelen priorizarse temas relevantes de grandes dependencias como sucede con la SEP y la Secretaría de Salud.

Cabe mencionar que en las reuniones de los grupos colegiados surgen temas nuevos conforme avanza su trabajo, pero no se observa un orden o criterio de jerarquización para incluirlos en sus respectivas agendas o en la del SIPINNA. Y no se aprecia que para definirlos se tome en cuenta el diagnóstico del PRONAPINNA, sino que cada participante lo hace conforme a su experiencia particular.

Por último, en la normatividad no se indican mecanismos para la priorización de temas. Cada sistema de protección estatal o municipal tiene la prerrogativa de tener sus propios programas locales, siempre y cuando incorporen las líneas de acción prioritarias del PRONAPINNA dentro de los mismos; algo similar ocurre con las dependencias de la APF. Con respecto a las comisiones, se espera que integren

¹³ La estrategia, como se comentó, busco que las entidades federativas definieran sus prioridades, por lo que fue capaz de establecer: (i) diversos espacios de intervención (ii) priorización de subgrupos y (iii) también grupos en situación de vulnerabilidad.

su propio plan de trabajo, pero para ellas no se indica la incorporación o priorización de las líneas del Programa y solo se señala que, como parte de sus funciones, tiene que identificar necesidades de niñas, niños y adolescentes. Cada una define sus temas conforme a las necesidades que distinguen sus participantes.

Se reconoce entonces la dificultad de lograr una focalización y priorización adecuada, especialmente cuando el objeto de estudio del programa es tan amplio y complejo y cuando se contempla la participación de numerosos actores que pueden implementar distintos tipos de intervenciones como solución a los problemas que afectan a dicha población.

Estrategia presupuestaria

Un programa que busca cambiar sustantivamente la estrategia y formas en que se aborda la problemática de niñas, niños y adolescentes debe orientar su atención al manejo de recursos para impulsar y sustentar nuevas intervenciones de política pública, ya sea por medio del aumento o la disminución del presupuesto, por la reasignación de actores y programas o por la manera en la que se ejercen y los criterios para optimizarlos.

En el caso del PRONAPINNA se detectó el manejo deficiente de las variables asociadas a los recursos necesarios para generar una nueva política pública. Si bien, en el diagnóstico se reconocen los niveles y el desbalance en la asignación presupuestal para la atención de la población objetivo, las estrategias y líneas de acción no se alinean con este reto. Por esto mismo, debe señalarse que esto es susceptible de ser corregido, en buena medida, con la constitución al interior del SIPINNA de un órgano colegiado dedicado específicamente a la revisión de acuerdos en torno a la asignación de recursos. Sin embargo, se observó que la labor del Grupo de Trabajo Interinstitucional para la Evaluación y Presupuestación en Materia de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes aún está en desarrollo, por lo que su efecto en el SIPINNA es aún limitado.

Es necesario resaltar que las entidades y dependencias administran su propio presupuesto en torno a la cooperación. Aunque cuando existe coordinación, se esperaría que se destinaran recursos para las actividades conjuntas, pero también

para la implementación de nuevas políticas y programas. La integración de dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno podría ser un mecanismo para prever la asignación de un presupuesto transversal para atender todo lo relacionado con esta cuestión.

Con base en los resultados obtenidos se identificó que los nuevos retos que representa el PRONAPINNA no se han acompañado de cambios en el presupuesto de las dependencias. Cabe mencionar que se reportó que algunos de los acuerdos y solicitudes de la SESIPINNA se emitieron y entregaron a las dependencias a mitad del ciclo presupuestal, es decir, cuando ya estaban en curso los programas de trabajo. Por ello, también se identificó la necesidad de contar con más recursos para la participación efectiva de las dependencias en el PRONAPINNA.

III. Pertinencia de los indicadores de los mecanismos de seguimiento de resultados y del Sistema Nacional de Información de Niñas, Niños y Adolescentes (INFOSIPINNA)

Normativamente, el SIPINNA, como conjunto de instituciones, es el responsable de la ejecución de los objetivos y demás determinaciones estratégicas del PRONAPINNA. Simultáneamente, es el encargado de aprobar y coordinar la política alrededor de la estrategia 25 al 25, como andamiaje de asuntos estratégicos, de la cual también se derivan indicadores y metas que deben ser cumplidos hacia el año 2025. Se reconoce que las líneas de acción de esta estrategia sostienen un vínculo cercano con las del PRONAPINNA, por lo que es necesario tomarlo en cuenta como elemento para la evaluación del Programa y la valoración de sus indicadores.

Hay que recordar que el PRONAPINNA no es un programa que destine recursos para la ejecución y seguimiento de líneas de acción definidas en este mismo. Más bien, es en el seno del SIPINNA en donde eventualmente pueden asignarse recursos y responsabilidades para los integrantes y donde podría residir el seguimiento del Programa y son los integrantes de los órganos colegiados quienes pueden establecer acciones asociadas a indicadores y metas. Dado que el Programa atiende la mayoría de los ámbitos de política pública, establece líneas de acción

generales que imposibilitan el establecimiento de una estrategia de medición y seguimiento como la que tienen los demás programas. Es por ello, que el SIPINNA tiene que adoptar estrategias equivalentes a las de la planeación de políticas públicas.

Aunque la mayor parte de los miembros del SIPINNA son entes públicos, los indicadores y mecanismos de seguimiento no guardan una relación cercana con los métodos que tiene la administración pública para decidir qué medir y cómo darle seguimiento a lo que se mide. Para el conjunto conformado por el PRONAPINNA, la estrategia 25 al 25 y el SIPINNA, la obtención de información, mediciones, cálculos y seguimiento de indicadores puede coincidir con lo que usualmente se realiza en la APF por medio de sus capacidades y procesos para generar información y con el sistema de planeación nacional y los mecanismos de seguimiento alrededor de dependencias como la SHCP y la SFP. Sin embargo, estos mecanismos no están prescritos directamente en el Programa. Éste, a través del SIPINNA y de la SESIPINNA, gestiona recursos y procesos propios tanto para obtener información como para definir indicadores y metas y dar seguimiento a resultados.

Generación de información para la toma de decisiones

El SIPINNA concentra esfuerzos variados para que se genere información sobre la situación de niñas, niños y adolescentes y para que se conozcan los fenómenos y problemas que tienen efectos en sus derechos. No obstante, en la información estadística, censal y de registros que obtiene el SIPINNA no siempre se distinguen las edades de las personas o solamente se concentran en grandes grupos etarios. Igualmente, el reporte de avances de las autoridades gubernamentales tampoco hace esta distinción.

Por tal motivo, el PRONAPINNA dedica varias líneas de acción a la producción y difusión de información fundamental para conocer la situación de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Como demuestra el Cuadro 5, la estrategia 5.4 está dedicada concretamente a la generación y acceso a la información sobre los derechos de niñas, niños y adolescentes. Asimismo, una proporción importante de

los acuerdos de comisiones y grupos de trabajo y varios lineamientos y directrices, se generan con el fin de aterrizar iniciativas de producción de información.

Cuadro 5. Líneas de acción del PRONAPINNA destinadas a la generación de información

Estrategia 5.4 Facilitar la generación y acceso a información que permita monitorear y dar seguimiento al cumplimiento de derechos de niñas, niños y adolescentes	Líneas de acción
	5.4.1. Coordinar el intercambio de información cualitativa y cuantitativa de niñas, niños y adolescentes entre los tres órdenes de gobierno
	5.4.2. Establecer criterios y estándares que permitan la exportación de información entre los distintos sistemas nacionales de información existentes
	5.4.3. Promover la concurrencia de recursos humanos, materiales, infraestructura y financieros para el diseño, instrumentación y administración del Sistema Nacional de Información y de los Sistemas Estatales de Información
	5.4.4. Establecer un programa de capacitación dirigido a responsables de los tres niveles de gobierno sobre el uso y requerimientos del Sistema Nacional de Información
	5.4.5. Establecer mecanismos para hacer llegar información a regiones sin acceso a servicios en línea
	5.4.6. Desarrollar indicadores de monitoreo respecto a las medidas y acciones de protección especial para niñez y adolescencia en situación de vulnerabilidad
	5.4.7. Promover diálogos con los sectores social, privado, académico y organismos internacionales sobre el cumplimiento de derechos de niñas, niños y adolescentes en los diversos ámbitos
	5.4.8. Proporcionar la información necesaria para la evaluación de las políticas de desarrollo vinculadas con la protección de niñas, niños y adolescentes
	5.4.9. Incluir la prevención a violaciones a derechos de niñas, niños y adolescentes en bases de datos que se incorporarán en el Atlas Nacional de Riesgos
5.4.10. Conformar, presidir y dar seguimiento al Comité Técnico Especializado en Información sobre la Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes	

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la publicación del Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes en el Diario Oficial de la Federación el 16 de agosto de 2017

Uno de los propósitos fundamentales del SIPINNA de contar con información sobre los derechos de niñas, niños y adolescentes es facilitar su uso estratégico en la conformación de sistemas estatales de protección integral. Por tal motivo, los esfuerzos en este ámbito se concentran en procurar que la información que se obtenga esté, en la medida de lo posible, desagregada y refleje los problemas que afectan a dicha población.

Si bien se cuenta con información importante a partir de ejercicios censales, es escasa la que problematiza los fenómenos que vulneran los derechos de niñas, niños y adolescentes. Por lo tanto, las autoridades alrededor del PRONAPINNA, han implementado acciones y gestionado el levantamiento adicional de información específica. Al mismo tiempo, la SESIPINNA complementa sus esfuerzos de gestión para producir información que dé cuenta de la causalidad, los efectos diferenciados de los problemas y las circunstancias alrededor de la incidencia de éstos sobre la población de interés. En esta estrategia, el actor central es el Comité Técnico Especializado en Información sobre la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (Comité)¹⁴.

Indicadores y metas

En cuanto a la estrategia para la definición de indicadores y metas, hay que resaltar que el PRONAPINNA y el SIPINNA tienen dos grupos de indicadores, por un lado, los 12 incluidos en el documento constitutivo del Programa y, por el otro, los 269 que conforman la matriz de indicadores del INFOSIPINNA, que además incorpora 120 de la estrategia 25 al 25.

Dado que el SIPINNA aprueba el Programa y la estrategia, podría presumirse que se ha revisado y analizado este conjunto de indicadores, así como sus respectivas metas, es decir, su factibilidad. No obstante, se encontró que no existe un mecanismo formal para su selección y formulación, ni para el establecimiento de sus respectivas metas. Si bien el Comité se encarga de estas tareas, parece que en la práctica la SESIPINNA opera la mayoría de las actividades conducentes a crear indicadores y sistematizarlos. A pesar de que la recopilación y sistematización de información sobre la niñez y la adolescencia en México es un objetivo presente en todos los instrumentos del SIPINNA, se observa que no hay una clara correspondencia respecto a los indicadores que deberían derivarse de su uso. Los

¹⁴ Creado en 2015 por la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Comité Técnico Especializado en Información sobre la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes está presidido por el Secretario Ejecutivo del SIPINNA y se encarga de definir acciones de capacitación, integración, producción, procesamiento, sistematización y difusión de información, útiles para el diseño y consolidación del SIPINNA y su vinculación con el Sistema Nacional de Información, Estadística y Geografía (SNIEG) (Acuerdo por el que se crea el Comité Especializado en Información sobre la Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, INEGI, 16 de diciembre de 2015).

indicadores que se incluyen en el documento central del PRONAPINNA se asocian más con los objetivos que con las estrategias y líneas de acción.

El establecimiento de metas que es un reto para el SIPINNA limita la medición de avances sobre su cumplimiento. Un ejemplo de ello es que, aunque las metas de los 12 indicadores de los objetivos del PRONAPINNA parecen alcanzables, porque se cuenta con proyecciones y argumentos técnicos en sus fichas, en los reportes de las dependencias sobre las líneas de acción, no se especifica si se alcanzaron o si hay o no un avance significativo en su consecución. En cuanto a los indicadores de la estrategia 25 al 25 se identificaron algunos que no tienen línea base, ni metas definidas.

Seguimiento

En el caso de la estrategia para el seguimiento de resultados, se observan tres mecanismos principales. Con respecto a la información sobre las actividades y resultados de cada línea de acción se identificó que la SESIPINNA es quien solicita a las instancias coordinadoras la información sobre las actividades que llevan a cabo las dependencias coordinadas para cada línea de acción, así como sus resultados y observaciones. Aunque se determina la periodicidad, se observa que el reporte y seguimiento no son regulares. Este proceso implica que las dependencias coordinadoras solicitan información a las coordinadas, pero en algunos casos no se reportan las actividades previstas en el Programa. De igual manera se identificó que, por diferentes motivos, hay resistencia de ciertos actores para entregar esta información y en muchos casos no guarda una relación directa con las líneas de acción, sino que representa básicamente las actividades que cada instancia realizaba con anterioridad, independientemente de su participación en el PRONAPINNA.

Como parte de la estrategia de seguimiento se instauró el Sistema Nacional de Información de Niñas, Niños y Adolescentes (INFOSIPINNA), el cual concentra datos estadísticos que proporciona el SNDIF, la PGR y las Procuradurías de Protección Locales. Cabe resaltar que la SESIPINNA está facultada para establecer convenios con el INEGI y otras instituciones públicas que administren sistemas nacionales de

información. Para esta construcción, las dependencias y entidades están obligadas a proporcionar la información que se les solicite. Sin embargo, en cierta medida, los indicadores solicitados por SESIPINNA son los que ya tenían las dependencias, aunque otros han sido creados con base en las reuniones de los órganos colegiados del SIPINNA.

El INFOSIPINNA incluye los 12 indicadores establecidos en el documento constitutivo del PRONAPINNA, así como los 269 de la matriz de indicadores e incorpora algunos de los de la estrategia 25 al 25. Los indicadores de ésta última tienen relación con los dominios establecidos en la LGDNNA y con los objetivos del mismo documento. No obstante, no están asociados directamente con los objetivos, estrategias y líneas de acción del PRONAPINNA. A pesar de los esfuerzos de la SESIPINNA, no se identificó un proceso o mecanismo regular para la elaboración, medición y seguimiento de indicadores dentro del Sistema. Aunado a esto, el involucramiento de las dependencias participantes ha sido escaso, especialmente en tareas de revisión y manejo de indicadores. Pareciera ser que la evaluación y el seguimiento de éstos no están presentes en la agenda de los actores del SIPINNA.

El seguimiento a los avances se da principalmente a través del INFOSIPINNA, aunque presenta varios problemas. Los resultados obtenidos resaltan sus limitaciones y fallas ocasionales. Existe dificultad para reportar los avances de las líneas de acción y de los trabajos de los órganos colegiados, ya que la plataforma solo permite informar para una dependencia en cuestión, siendo que algunos logros se realizan de manera conjunta entre varias dependencias. De igual manera resulta un tanto restrictivo el que solamente se permita comunicar dos actividades o resultados. Cabe mencionar que a los indicadores se les da seguimiento separadamente de la plataforma en que se registran las actividades y resultados.

Respecto al seguimiento de los acuerdos, la normatividad solicita en los informes una relación de los generados, así como un reporte de los avances en el plan de trabajo que las comisiones están obligadas a elaborar. El Consejo Consultivo también está obligado a entregar un informe de sus recomendaciones, pero no queda claro qué se hace con las recomendaciones emitidas.

IV. Consideraciones finales

La evaluación del PRONAPINNA presenta dificultades intrínsecas por tratarse de una política pública transversal compleja:

- Los hallazgos de la evaluación denotan que el PRONAPINNA es una estrategia de política pública transversal de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, que se organiza y coordina por el SIPINNA. Esto significa que el Programa y el Sistema sostienen un vínculo que significa que no pueden evaluarse de manera separada.

El diseño del PRONAPINNA responde adecuadamente al enfoque basado en derechos humanos de la política pública, pero debe profundizar sus diagnósticos y aterrizar sus estrategias y líneas de acción:

- El programa contempla la mayoría de los ámbitos de política pública y sus estrategias y líneas de acción van más allá de lo que tradicionalmente realizan las dependencias públicas.
- Las líneas de acción del PRONAPINNA se expresan con carácter de objetivos y hasta el momento no han derivado en responsabilidades o tareas suficientemente concretas para los actores encargados de la implementación del Programa. Posiblemente el aterrizaje de las líneas de acción se realice de manera eventual en trabajos subsecuentes del SIPINNA o al interior de los órganos colegiados, pero mientras ello no ocurra, no se puede asegurar y vigilar el cumplimiento de las responsabilidades de los actores.
- Aunque el diagnóstico general del PRONAPINNA responde correctamente a los problemas más visibles que afectan a niñas, niños y adolescentes, no explicita las causas de las carencias o insuficiencias de la intervención del Estado para resolver dichos problemas, ni se problematizan fenómenos complejos. En este sentido, los órganos colegiados llevaron a cabo trabajos tendientes a conocer a profundidad dichos problemas, que complementan al diagnóstico inicial.

En la estrategia de coordinación del SIPINNA deben instaurarse plenamente los principios fundamentales para las políticas transversales:

- La participación directa del presidente de la República, gobernadores y titulares de dependencias, la conformación de comisiones y grupos de trabajo, el apoyo que representa la SESIPINNA y los fundamentos administrativos y legales para el Sistema. Estos componentes cimentan las decisiones sobre el rumbo de la política para niñas, niños y adolescentes y la asignación de responsabilidades entre actores.
- El conjunto PRONAPINNA-SIPINNA carece de otros mecanismos que se consideran indispensables para la verdadera coordinación interinstitucional que se requiere para resolver problemas complejos que aquejan a esta población. Entre ellos deben destacarse:
 1. La estrategia para el financiamiento de actividades horizontales;
 2. La conformación de equipos transversales;
 3. El diseño de proyectos, iniciativas y acciones interinstitucionales;
 4. La definición de instrumentos horizontales para la evaluación y rendición de cuentas.

El SIPINNA goza de un fuerte liderazgo desde la Secretaría Ejecutiva para la implementación del PRONAPINNA, pero debe acompañarse de liderazgos paralelos y de mayor apropiación por parte de las instituciones:

- La instrumentación de la política pública transversal para niñas, niños y adolescentes puede beneficiarse del liderazgo de la SESIPINNA. Ha logrado la implementación en la APF de los principios que sostienen al PRONAPINNA y es responsable de avances significativos en la conformación de sistemas de protección locales y reformas legales.
- Para la efectividad de esta política transversal se requiere del involucramiento de actores clave en la toma de decisiones que se traduzca en una apropiación del Programa hacia el interior de sus respectivas dependencias y en el desarrollo de liderazgos que complementen el de la SESIPINNA.

Aunque se adopte un amplio sistema de indicadores, es difícil medir la contribución de PRONAPINNA y del SIPINNA sin antes establecer las tareas y responsabilidades de los actores en su vertiente transversal, sin adoptar mecanismos de evaluación de política pública transversal y del enfoque basado en derechos.

Recomendaciones

En términos del diseño del PRONAPINNA como intervención de política pública, se proponen las siguientes recomendaciones a fin de instrumentar y mejorar nuevamente el Programa y lograr que sea eficiente en la implementación de sus estrategias y líneas de acción puntuales para facilitar el cumplimiento de sus objetivos en ejercicios ulteriores:

- Profundizar en el diagnóstico de la amplitud horizontal de los asuntos de política pública que afectan los derechos de niñas, niños y adolescentes y lograr la profundidad vertical para distinguir la caracterización de los problemas, al igual que su magnitud y evolución. Y en tanto se busca una mejor coordinación interinstitucional, considerar la integralidad para interconectar los asuntos de política pública ante las relaciones complejas de causalidad.
- Revisar el modelo de coordinación a través de estrategias y líneas de acción para la implementación del Programa, dado que presenta áreas de oportunidad en la consistencia y coherencia, así como en el seguimiento y asignación de responsabilidades. Es indispensable verificar el mecanismo de asignación de tareas y responsabilidades para que éstas no queden fuera de la competencia de las instituciones y actores que participan en el SIPINNA.
- Garantizar el principio de progresividad en la protección y garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes, dado que la planeación de capacidades y recursos no es estática y constreñida a un plazo de inmediatez. El anclaje más efectivo para esto se encuentra en hacer partícipe a la sociedad en las iniciativas y facilitar la rendición de cuentas.
- Aclarar el modo y los tiempos en que pueden cumplirse los objetivos previamente establecidos. En este caso es deseable la elaboración de un

mapa de ruta que describa la secuencia lógica de las etapas o actividades con las que se obtienen logros, de tal manera que pueda diseñarse un plan más específico para la instrumentación de las estrategias, con el detalle de la temporalidad, las acciones y los responsables. Para la implementación deben reconocerse dos alternativas igualmente válidas:

1. Secuencia lógica de etapas: a partir de este enfoque pueden plantearse las etapas en que se puede implementar un programa e identificar los logros que pueden obtenerse en cada una con base en una relación lógica y secuencial entre éstas. En este caso, entre las etapas que deberían secuenciarse lógicamente o causalmente se encuentran el andamiaje legal, la promoción de la filosofía del PRONAPINNA, la planeación transversal de responsabilidades y acciones, la planeación y asignación de recursos para éstas, el seguimiento y la evaluación. Bajo esta modalidad, el SIPINNA podría consolidar y asegurar primero todos los requisitos de coordinación horizontal antes de ejecutar acciones transversales.
2. Progresión de resultados: la planeación de estrategias y acciones se realiza con base en la temporalidad de maduración de los resultados ya sea corto, mediano o largo plazo. En estricto sentido, no se sigue una secuencia lógica, sino que obedece a las necesidades de generación de resultados visibles para provocar entusiasmo y apoyo adicional para las siguientes etapas. Adoptar esta alternativa permite impulsar aquellos proyectos que se prevé puedan dar resultados tangibles y valiosos en el corto plazo y al mismo tiempo, se preparan las iniciativas con efectos de mediano plazo y se trabaja en la construcción de los cimientos para las transformaciones más estructurales con consecuencias en el largo plazo.

El objetivo último del PRONAPINNA es el aseguramiento de la protección y garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes al coordinar instituciones y planear acciones que superen las insuficiencias o carencias de las intervenciones regulares del Estado. Precisamente porque el Programa toma sentido cuando se induce la acción coordinada se propone lo siguiente como respuesta a la mejora del modelo de coordinación:

- Crear mecanismos para la planeación, organización y ejecución de acciones gubernamentales horizontales. Debe reconocerse que la APF carece de suficiente experiencia en cuestiones relacionadas con la transversalidad de las políticas públicas, por lo que el reto es realmente es imaginar y crear estos mecanismos.
- Explorar la posibilidad de estrategias y acciones nuevas que involucren la conjunción de acciones y la suma de recursos de las instituciones. Por lo que es necesario que se exploren mecanismos que sustenten la actuación horizontal de las instituciones. En particular se destacan tres áreas apremiantes:
 1. El financiamiento de actividades compartidas o transversales.
 2. La conformación de equipos horizontales o virtuales.
 3. La evaluación y monitoreo para la acción cooperativa gubernamental.

El reto de estas nuevas definiciones no depende únicamente del SIPINNA, ya que implican el involucramiento de instituciones financieras, normativas y legislativas. La participación de instituciones nuevas representa un reto adicional, ya que su involucramiento es aún más extenso para una cooperación entre órdenes de gobierno.

- Considerar los retos que implica la autoridad dispersa de colaboración al incluir a las Organizaciones de la Sociedad Civil en la implementación del PRONAPINNA y diseñar instrumentos que faciliten su colaboración. En este sentido se deben definir las tareas que se les asignarán y determinar su función dentro del Sistema.
- Prever la continuidad y crecimiento de los presupuestos requeridos para acciones nuevas o diferentes, así como considerar la posibilidad de redireccionar recursos asignados en el marco de una estrategia presupuestaria. En este caso es importante construir y reforzar, constante y evolutivamente el andamiaje institucional que sostiene la participación de distintas instituciones.
- Hacer que la acción pública sea estructurada y comprometida con logros visibles y medibles a fin de que los derechos puedan ser exigidos tanto por

niñas, niños y adolescentes, como por el resto de la población, al mismo tiempo que fomente la rendición de cuentas. En este sentido, considerando que una de las fortalezas del PRONAPINNA ha sido la consulta a NNA para su diseño, asimismo sería pertinente considerarlos en los mecanismos de seguimiento y evaluación.

- Es indispensable que las estrategias y líneas de acción que ejecutan los integrantes del SIPINNA estén sostenidas en una capacidad real del Estado para poder cumplirlas.

En última instancia, con base en la valoración de la pertinencia de los indicadores, así como los mecanismos para el seguimiento de resultados, se reconoce la importancia del monitoreo de las líneas de acción para dar cuenta de los avances en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes. En virtud de lo anterior se recomienda:

- Determinar indicadores intermedios que se asocien con las líneas de acción y las estrategias del SIPINNA. La evidencia demuestra que estas determinaciones previstas para el PRONAPINNA no se vinculan con los indicadores seleccionados para medir avances y cumplimiento de objetivos. Si bien, se definen 12 indicadores para los cinco objetivos del Programa, no sucede lo mismo para cada una de las 33 estrategias.
- Establecer metas por cada línea de acción, que se ajusten a las capacidades reales de cada dependencia a cargo de éstas, que permitan conocer el avance real y el grado de cumplimiento de los objetivos del PRONAPINNA.
- Diseñar mecanismos de seguimiento cercanos y familiares a los implementadores de las líneas de acción, que les permitan participar en la definición de qué medir y cómo darle seguimiento a lo que se mide. Estos mecanismos deben facilitar la transferencia de información, conocimiento y buenas prácticas y deben contribuir a la transparencia y rendición de cuentas.

Referencias

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2015). *La Política de Evaluación en México: 10 años del CONEVAL*. México: CONEVAL. Recuperado de https://coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/CONEVAL_politica_de_evaluacion_10_A.pdf

_____(2018a). *40 años de estrategias de coordinación interinstitucional para la política de desarrollo social en México*. México: CONEVAL. Recuperado de <https://coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Documento-completo-40-A-de-estrategias.pdf>

_____(2018b). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018*. México: CONEVAL. Recuperado de https://coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/IEPDS_2018.pdf

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2018). Análisis de causalidades del embarazo en niñas y adolescentes menores de 15 años. Recuperado de https://www.unicef.org/mexico/spanish/Analisis_de_Causalidades_Embarazo.pdf

Kusek, J. y Rist, R. Manual para gestores del desarrollo: Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados. Banco Mundial, 2005.

Ley General de Desarrollo Social (20 de enero de 2014). *Diario Oficial de la Federación*. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 2018. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/264_250618.pdf

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (4 de diciembre de 2014). *Diario Oficial de la Federación*. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de junio de 2018. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA_200618.pdf

Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (3 de marzo de 2016). *Diario Oficial de la*

Federación. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de abril de 2018. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n447.pdf>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR) (1989). Convención sobre los Derechos del Niño. Recuperado de https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/crc_SP.pdf

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (20 de mayo de 2013). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013

Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2016-2018 (16 de agosto de 2017). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/331413/PRONAPINNA_.pdf

Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2 de diciembre de 2015). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGDNNA.pdf

Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) (2016). Lineamientos Generales para la Integración, Organización y Funcionamiento de las Comisiones del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/141422/Anexo_3_Lineamientos_Comisiones_Final_2_ok.pdf

_____(2017a). *25 al 25 Objetivos Nacionales de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/170210/Anexo__nico_25_al_25_-_SSO_SIPINNA.pdf

_____(2017b). *Estrategia de "Atajos" por las niñas, niños y adolescentes*. México.

_____(2017c). *Metodología para Identificación de Prioridades y Diseño de las Actuaciones Inmediatas*. México.

___(2017d). *Orientaciones para la implementación del Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2016-2018*. México.