

COORDINACIÓN INTERSECTORIAL
DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS
DE LA PRIMERA INFANCIA:
EXPERIENCIAS EN AMÉRICA LATINA



5.5 México⁵⁷

Autor: Robert G. Myers; Período Cubierto: 1990 - 2003⁵⁸

I. CONTEXTO GENERAL

A comienzos de la década de los 80, la recesión mundial y los montos acumulados por concepto de deuda externa provocaron un drástico ajuste de la política económica de México marcando un período de transición para el país que ha venido acompañado por un aumento de la desigualdad de los ingresos y del porcentaje de familias y niños que viven en situaciones de desamparo. Paralelamente a la transición económica, se produjo una transición social caracterizada por cambios valóricos y de la estructura familiar, así como por un importante aumento de la participación de la mujer en la fuerza laboral. Todo lo anterior ha afectado las pautas de crianza e impulsado una creciente demanda por extender los servicios de cuidado y educación de la infancia.

A partir de los años 90 y hasta el día de hoy, México ha sido caracterizado como un país en "transición" en términos demográficos, económicos, sociales y políticos. De esta forma, los cambios demográficos han afectado las pautas de crianza a través de, por ejemplo, familias menos numerosas, reducción de la tasa de nacimiento, aumento de la familia nuclear, migraciones hacia las grandes ciudades o países extranjeros, cambios en los contextos físicos y culturales, la prolongada ausencia de uno o de ambos padres y un menor número de parientes a quien recurrir en situaciones de emergencia.

A pesar de la insurrección indígena que marcó el inicio de la Administración del Presidente Zedillo en 1994, la transición política cobró fuerzas, fenómeno que se plasmó en reformas electorales, cambios en la relación de los poderes Ejecutivo y Legislativo, un intento por fortalecer la descentralización y el sistema federal y una mayor sensibilización a temas relacionados con los derechos humanos. Durante las administraciones de Salinas (1988-94) y Zedillo (1994-2000), se observó un distanciamiento y en ocasiones un tensamiento de las relaciones entre el sector público y las organizaciones de la sociedad civil, situación que dificultó la cooperación entre estos grupos. Al mismo tiempo, durante el gobierno de Zedillo se intensificó la militarización del país. La elección de Vicente Fox en el año 2000 instaló en el poder a un nuevo partido político, por primera vez en más de 60 años, hecho que ha facilitado la participación de la sociedad civil y creado un ambiente propicio para poner a prueba los compromisos asumidos por el nuevo gobierno: la "responsabilidad compartida", el "desarrollo humano," la "inclusión social," el "crecimiento con equidad" y la "transparencia".

En México, la responsabilidad por prestar servicios de atención a la infancia fuera del hogar y ayudar a los padres en la crianza de sus hijos, es compartida por un amplio espectro de instituciones que abarcan el sector público, el sector privado y el sector social. Por su parte, el gobierno ofrece servicios y programas a través de los sectores de salud, educación, bienestar familiar, seguridad social y trabajo y de desarrollo social, entre otros.

La principal preocupación del sector salud ha sido la supervivencia y la lucha contra las enfermedades, con particular énfasis en la población infantil menor de dos años. En algunas zonas rurales del país aún no se cuenta con cobertura de salud general, situación que ha motivado al sector a desarrollar un paquete de servicios básicos para atender a las familias. El paquete comprende vacunas y el monitoreo de indicadores de nutrición, así como la distribución de suplementos vitamínicos. También se han implementado programas que otorgan subsidios alimentarios. En el año 2001, se inició un programa nacional dirigido a mujeres embarazadas y a sus hijos durante los primeros meses de vida, conocido como "Arranque Parejo".

En el ámbito de la educación, se ha creado una división administrativa responsable por la dirección de programas superpuestos de "educación preescolar" (entre 3 y 5 años) y de "educación inicial" (menores de 4 años). La educación inicial compren-

⁵⁷ Documento de trabajo inédito presentado a la sede de la UNESCO, París.

⁵⁸ El presente informe abarca desde 1990 hasta el presente, si bien se hacen referencias a períodos anteriores. Durante este tiempo gobernaron tres Presidentes: Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), Ernesto Zedillo (1994-2000) y Vicente Fox (2000 al presente).

de tanto programas impartidos en establecimientos educacionales como programas informales de educación de padres⁵⁹. Los establecimientos preescolares atienden a aproximadamente el 90% de la población de 5 años y el 50% de la población de 4 años, aunque este porcentaje desciende a menos del 20% en el caso de los niños de 3 años. En cuanto a programas estructurados, el nivel de atención para la población menor de 4 años alcanza al 8%, del cual aproximadamente un 6% se ofrece a través de programas informales de educación de padres y sólo un 2% en establecimientos de educación. Aproximadamente, el 10% de la matrícula de educación inicial corresponde a escuelas privadas, en tanto que una proporción desconocida aunque significativa de niños pequeños se encuentra matriculada en establecimientos no registrados.

En el campo de la educación, diferentes divisiones se responsabilizan por los distintos segmentos de la población que les corresponde atender, tarea que implica el uso de modelos específicos. En la actualidad, se dispone de información periódica para tres modelos de escuelas preescolares. La gran mayoría de los niños preescolares se encuentra matriculada en escuelas de tipo "general" que caen bajo la jurisdicción de la Educación Básica, si bien también se cuenta con un sistema paralelo de atención a niños indígenas que forma parte de la división de Educación Indígena. Adicionalmente, el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) opera las denominadas escuelas "comunitarias" situadas, en su gran parte, en comunidades rurales pequeñas de menos de 500 residentes, aunque ocasionalmente, también pueden encontrarse en barrios marginales de pueblos más grandes.

Los programas de cuidado infantil están repartidos entre entidades de bienestar familiar (Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, DIF) y de seguridad social. La primera atiende a la "población abierta", es decir, personas empleadas en el sector informal o sin empleo. El sector de bienestar familiar también es responsable por la operación de un programa que distribuye desayunos escolares y de programas institucionales para niños huérfanos o que no pueden ser cuidados por sus familias, aunque el número de niños pequeños que participa en estos programas es mínimo. El servicio de Seguridad Social a través del Instituto Mexicano de Seguridad Social, IMSS, o del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ISSSTE, atiende a los hijos de trabajadores empleados en empresas privadas y en el gobierno, respectivamente. La participación en estos programas es bastante limitada.

La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) presta servicios a segmentos especiales de la población como a los hijos de trabajadores migrantes o hijos de mujeres jefas de hogar. Actualmente, esta Secretaría conduce un programa piloto experimental de servicios de cuidado infantil para familias urbano-marginales, donde la madre hace las veces de jefe de hogar, como parte de un esfuerzo más amplio orientado a ayudar a las mujeres que deben desempeñar esta función.

II. EXPERIENCIAS DE INTERSECTORIALIDAD

En este estudio de casos se examinan tres mecanismos muy diferentes que han tenido como propósito fomentar la coordinación de políticas y programas a favor de la infancia. El primero de ellos está representado por una Comisión Nacional encargada de evaluar y monitorear los programas diseñados para niños, en consonancia con los objetivos establecidos en la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia (1990). El segundo mecanismo, que comenzara a operar activamente en 1997, está constituido por un comité técnico coordinador que forma parte de un programa intersectorial de salud, educación y nutrición, orientado a comunidades y familias clasificadas bajo la línea de pobreza. El tercer ejemplo lo constituye una iniciativa intersectorial e interinstitucional que data de comienzos del 2001 de naturaleza menos formal, diseñada para definir indicadores de bienestar para niños menores de seis años. En la descripción de los tres mecanismos seleccionados se hará hincapié en la coordinación intersectorial dentro del gobierno. También se tratará el tema de la coordinación entre instancias centrales y locales, mencionando de paso la coordinación entre el gobierno y los grupos organizados de la sociedad civil.

⁵⁹ En noviembre de 2002, México publicó una modificación constitucional que establece tres años obligatorios de educación preescolar, a ser implementada entre el año 2004 y 2008-9 (Diario Oficial de la Secretaría de Gobernación del Poder Ejecutivo, 12 de noviembre de 2002).

a) COMISIÓN NACIONAL PARA EL MONITOREO Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL DE ACCIÓN A FAVOR DE LA INFANCIA (y Comisiones Estatales derivadas)

Origen

En 1990, México firmó la Convención de los Derechos del Niño. El Presidente Salinas fue uno de los seis presidentes anfitriones de la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia de 1990, ocasión en la cual se elaboró un plan de acción global suscrito por México entre muchos otros países.

La Cumbre permitió llegar a un acuerdo sobre una serie de objetivos concernientes a la salud de niños y mujeres, aspectos nutricionales, el agua y las instalaciones sanitarias, la educación básica y la protección de niños en circunstancias especialmente difíciles. A pesar de que el acuerdo hace referencia a varios temas salud, alimentación, educación y protección, su mayor preocupación se centra en la supervivencia y en la salud.

Los compromisos asumidos por México en la Cumbre Mundial llevaron a la creación de una Comisión Nacional, en enero de 1991. En México, al igual que en muchos otros países, la constitución de esta Comisión se concretó a través de una serie de deliberaciones entre UNICEF y el gobierno. En el caso de México, el gobierno del Presidente Salinas asumió el liderazgo respaldando la organización de la Comisión Nacional con toda la autoridad de su cargo.

Composición y estructura

Dada la importancia atribuida por la Cumbre a materias de salud, el Presidente Salinas solicitó a la Secretaría de Salud la creación y coordinación de una estructura ad hoc llamada Comisión Nacional. Si bien la responsabilidad por su coordinación estaba en manos del Ministerio de Salud, la Comisión representaba una iniciativa intersecretarial que congregó a los jefes de las Secretarías (Ministerios) de Salud y Educación Pública con los jefes del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y de la Comisión Nacional del Agua.

La Comisión Nacional informaba directamente al Presidente quien era la única autoridad facultada para designar a sus miembros. Los integrantes de esta Comisión coordinaban el trabajo de cuatro subcomisiones encargadas de temas de salud, educación, niños en circunstancias difíciles y condiciones sanitarias básicas, respectivamente. Los representantes de estas cuatro subcomisiones se constituyeron en una Secretaría Técnica también bajo la coordinación de la Secretaría de Salud. A lo largo de la vida de la Comisión, UNICEF proporcionó apoyo técnico y desempeñó la función de facilitador.

De acuerdo con el primer informe de evaluación publicado en octubre de 1992, el listado de dependencias y entidades que habían comprometido su participación en las subcomisiones y eran responsables por la aplicación del Plan Nacional, así como por proporcionar información para su evaluación, incluía las siguientes instancias: Secretarías (del Interior, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina Armada, Economía, Desarrollo Social, Comercio, Agricultura, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Nacional y Distrito Federal de Justicia); Comisiones Nacionales (Comisión Nacional del Agua, Comisión de Alimentos); Institutos Nacionales (de Seguridad Social, el Instituto Nacional de Solidaridad, Instituto Nacional Indígena, Instituto Nacional de la Nutrición, Instituto Nacional para la Educación de Adultos).

Otras dependencias del gobierno incluyen el Sistema Nacional para Desarrollo Integral de la Familia, el Consejo Nacional de Fomento Educativo, el Consejo de Menores, el Consejo Nacional de Voluntarios y la Empresa Estatal de Petróleos Mexicanos (PEMEX). Entre las instituciones participantes se cuenta una organización no gubernamental el grupo de Centros de Integración Juvenil. Con la excepción de este grupo y del Consejo Nacional de Voluntarios, el mecanismo de coordinación no incluyó a representantes de organizaciones de la sociedad civil ni del sector privado.

También se crearon mecanismos de coordinación a nivel estatal si bien, en términos generales, éstos reflejaban la composición y organización adoptadas al nivel nacional. Sin embargo, de acuerdo con el Cuarto Informe de Evaluación de 1994, cada estado adoptó esquemas organizacionales consistentes con sus propias estructuras políticas y administrativas.

Áreas y modalidades de acción

Las principales áreas de acción, en consonancia con los seis objetivos de la Cumbre Mundial, son: la salud infantil; la salud de la mujer; la nutrición; la educación; la provisión de agua potable y servicios sanitarios básicos, y los niños en circunstancias especialmente difíciles. La Comisión Nacional no se ocupó de formular nuevas políticas o leyes ni se involucró en el diseño o implementación de programas, sino más bien, operó dentro de los marcos legales y de planificación ya existentes. Dicha Comisión que contaba con el respaldo de la Secretaría de Salud como unidad coordinadora y la participación de Secretarías de diversos sectores, por el hecho de haber sido nombrada a solicitud expresa del Presidente de la República, estuvo dotada de gran autoridad y amplio poder de convocatoria.

La principal función de la Comisión Nacional consistió en centralizar y organizar la información que se utilizaría para monitorear y evaluar los avances hacia la consecución de los objetivos adoptados en la Cumbre Mundial. Sin embargo, también se le encomendó la creación de un Plan Nacional de Acción orientado al mejoramiento de los beneficios sociales de niños y mujeres en edad de procrear, como base de referencia para monitorear los avances. Sin perjuicio de esto, la Comisión fue advertida de que en la formulación del plan debería ser extremadamente cautelosa y asegurarse de no reemplazar programas nacionales ya existentes; muy por el contrario, el Plan Nacional debía abarcar, articular y fortalecer los objetivos, metas y estrategias contenidas en dichos programas y conservar las líneas de acción establecidas por el Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994. Adicionalmente, la Comisión Nacional estuvo encargada de promover la creación de mecanismos estatales responsables por elaborar, monitorear y evaluar los planes generados por los diversos estados. Si bien a nivel estatal se hacía hincapié en la coordinación de iniciativas ya existentes, también existía la posibilidad de que la formulación de metas y objetivos a este nivel aunque ésta no estuviese bien articulada diera origen a iniciativas nuevas o mejoradas dentro de los distintos sectores. Otra función de la Comisión relacionada con el monitoreo y evaluación de los avances hacia el logro de los objetivos de la Cumbre, consistía en presentar informes públicos en forma periódica.

Durante la administración de Salinas, la Comisión sesionaba aproximadamente cada seis meses, ocasión en la cual se convocaba a una reunión "pública" de alto nivel, con la participación del Presidente, las Secretarías y otras entidades involucradas. La presencia del Director de la UNICEF en las reuniones constituía otro acicate para celebrarlas en forma periódica. A partir de 1995, bajo la administración del Presidente Zedillo, las reuniones de la Comisión comenzaron a realizarse solamente una vez al año y, de ahí en adelante, la participación del Director de la UNICEF fue más bien esporádica.

A nivel nacional, la tarea de recabar y coordinar información relevante, redactar el Plan Nacional de Acción, compilar los informes periódicos y organizar las reuniones, recayó sobre la Secretaría Técnica, entidad que contrató personal especializado para asumir sus nuevas responsabilidades. La formulación de los Planes Estatales de Acción recibió la contribución de la Reunión Nacional de Coordinadores de Planes Nacionales de Acción, que tuviera lugar en marzo de 1993. A nivel de los estados, se convocaba a reuniones periódicas cada vez que los gobernadores estatales así lo acordaban o en ocasión de la visita de representantes de la Secretaría de Salud o del coordinador de la Comisión Nacional.

Sin embargo, con el cambio de administración, las posturas políticas y sociales de la Comisión también cambiaron. Para el nuevo gobierno de Zedillo, los niños y el cumplimiento de los objetivos de la Cumbre Mundial no ocupaban una prioridad tan alta, probablemente porque sus integrantes no habían tenido una participación tan activa en la Cumbre Mundial ni en los esfuerzos posteriores. Ciertamente, la voluntad política no tenía

la solidez evidenciada. La nueva Secretaría de Salud no mostraba el mismo interés y su participación en el proceso no tenía la intensidad que había demostrado la Secretaría anterior. Cuando el Presidente Fox ocupó su cargo, afirmó que continuaría trabajando hacia el cumplimiento de los compromisos asumidos por México al momento de firmar la Convención de los Derechos del Niño.

Resultados

Se elaboraron Planes Estatales y un Plan Nacional para el mejoramiento de bienestar de los niños. El hecho de reunir los programas de diferentes ministerios por primera vez en un solo plan, puso de relieve la importancia de brindar atención explícita a la infancia como parte de las políticas de educación. Más adelante, se concretó un acuerdo respecto del sistema de monitoreo y de algunos de los indicadores que deberían utilizarse que, sin embargo, se mostraban claramente sesgados hacia la temática de la salud. La opinión pública se mantenía informada a través de reuniones y de los informes emanados de estas reuniones, que eran ampliamente difundidos por la prensa nacional. Los representantes de organizaciones no gubernamentales también eran invitados a estas reuniones. Por otra parte, la "coordinación" observada se limitó esencialmente al nivel informativo y no condujo al debate ni al desarrollo de un sistema de información que aportara nuevos elementos. Es igualmente dudoso que la Comisión fuera muy fructífera en términos de coordinar iniciativas que mejoraran o hicieran más eficientes las acciones tomadas por los diversos sectores. Con todo, según el coordinador que se desempeñaba durante la Administración de Salinas, la Comisión concretó acciones adicionales de cooperación dentro del sector salud. Asimismo, las "evaluaciones" periódicas, que carecían de contenido crítico adoptaron, más bien, la forma de justificaciones de programas y políticas. Las organizaciones sociales, a pesar de ser invitadas a las reuniones periódicas no tuvieron una participación activa en el proceso, en tanto que los programas operados por las ONGs no fueron tomados en cuenta ni sus comentarios incluidos en la elaboración de informes. Finalmente, el hecho de que el marco de coordinación de las tareas de la Comisión se había basado en los objetivos de la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia y no directamente en la Convención de los Derechos del Niño se prestó para confusiones e introdujo el sesgo anteriormente señalado. Dicho sesgo se vio fortalecido por el hecho de que la Secretaría de Salud, que presidía la Comisión, prestaba escasa atención al desarrollo de la primera infancia o al sinergismo potencial que debe existir entre la salud y la educación. De hecho, la infancia era abordada esencialmente desde la perspectiva de la salud.

Evolución del mecanismo de coordinación

El cambio de gobierno y la elección del Presidente Fox en julio de 2000 coincidente con el fin del decenio y el horizonte originalmente establecido por la Cumbre Mundial para el cumplimiento de sus objetivos, fue seguido por un período de reformulación del mecanismo de coordinación y de sus funciones. En esta ocasión, tanto la nueva administración como UNICEF destacaron la necesidad de modificar el mecanismo de coordinación existente. Era evidente, por ejemplo, la necesidad de reconsiderar el énfasis puesto en materias de salud, no porque otorgara poder a un ministerio sectorial sino, esencialmente, porque muchas de las metas relacionadas con la salud ya se habían cumplido. Esta nueva visión llevó a la creación del Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia (COIA), que si bien fue percibida como una estrategia encaminada a sustituir la Comisión Nacional, también se visualizó como una extensión de las atribuciones de la Comisión que privilegiaba la coordinación de la información y el monitoreo. Se esperaba que este mecanismo funcionara principalmente como instancia convocadora y espacio de acogida a nuevas ideas y líneas de acción.

Se contrataron los servicios de un asistente técnico que sería responsable por ejercer el mandato del COIA y de asesores que tendrían a su cargo la realización de proyectos específicos, con el apoyo de un comité asesor integrado por profesionales de universidades y organizaciones no gubernamentales. El COIA, con vínculos directos a la Presidencia y creado en virtud de un decreto presidencial, parecía estar en una condición inmejorable

para operar con cierto grado de autoridad. Sin embargo, la fortaleza atribuida a este consejo, así como su posicionamiento estratégico, se han convertido en problemas en la medida que las políticas internas del país y las iniciativas de reorganización han llevado a una nueva concepción de su organización y operación. A la fecha, la persona que asumió responsabilidad por el COIA y el personal técnico contratado para dirigirlo han renunciado, dejando inconclusas las diversas iniciativas en curso. El actual mecanismo del COIA de interesante gestación ha sido incapaz de desempeñar una función coordinadora. De hecho, pese a que aún existe como concepto, al menos una de sus funciones principales la elaboración de un Plan en Favor de la Infancia como iniciativa de seguimiento a la Sesión Especial sobre los Derechos del Niño, realizada en Nueva York el año 2002 ha sido asumida por una división de la Secretaría de Desarrollo Social.

b) PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO: OPORTUNIDADES (anterior Programa de Educación, Salud y Alimentación - PROGRESA)

Origen

Este programa de desarrollo humano integral se inició en 1997, durante la administración del Presidente Zedillo, bajo el nombre Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA). Si bien sus raíces se remontan al programa social Solidaridad impulsado por el Presidente Salinas, bajo su nuevo nombre, PROGRESA, el programa fue revisado exhaustivamente por la nueva administración del Presidente Zedillo. El programa, que conservó parte de los componentes originales de Solidaridad incluyendo un sistema de becas escolares, reorientó su foco de atención desde las comunidades hacia las familias y los individuos.

El objetivo general de PROGRESA es proporcionar asistencia a aquellas familias que viven en condiciones de extrema pobreza, fortaleciendo la capacidad de los integrantes del grupo familiar y ofreciendo alternativas que les permitan alcanzar mejores niveles de bienestar. El programa fue diseñado con el propósito de garantizar que estas familias reciban los tres componentes que forman parte de su nombre. Hacia el año 2000, que marca el final de la administración del Presidente Zedillo, PROGRESA ya contaba con la participación de 2,6 millones de familias y se perfilaba como la piedra angular de la política social de dicha administración. Bajo el gobierno del Presidente Fox el programa, que ahora incluía las zonas urbano marginales además de las zonas rurales, pasó a llamarse Oportunidades. En la actualidad, Oportunidades cubre aproximadamente a 4 millones de familias y se espera que en los próximos años esta cifra aumente sustancialmente, gracias a un importante préstamo otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Estructura y composición

La Coordinación Nacional de Oportunidades, responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Social, recibe la asesoría de un Consejo Nacional que, a su vez, se encuentra respaldado por un Comité Técnico, ambos de carácter intersectorial. Esta estructura ha sido replicada a niveles de estado y regional (local). En general, los acuerdos de coordinación se establecen entre el organismo nacional y los organismos estatales.

La Coordinación Nacional representa la entidad administrativa responsable por la coordinación general del programa. Dicha coordinación está a cargo del Secretariado de Desarrollo Social y reporta directamente a la Secretaría de Desarrollo Social. El Coordinador Nacional del programa Oportunidades está facultado para recomendar acciones, pero éstas deben ser aprobadas por el Consejo Nacional, que está compuesto por los jefes de las Secretarías de Desarrollo Social, Educación, Salud y Tesorería General y hace las veces de Directorio. El Comité Nacional Técnico incluye a representantes con rango de viceministros de las áreas de: Desarrollo Social; Educación; Salud; Seguridad Social; Tesorería General; la Oficina General de Contabilidad.

Áreas y modalidades de acción

Las principales funciones del Comité Técnico son: supervisar los programas en aspectos relacionados con su operación, monitoreo y planificación; asesorar en la discusión de nuevas iniciativas o modificaciones a las iniciativas en curso y en la toma de decisiones, y prestar asesoría en materias de evaluación. El Comité Nacional se reúne trimestralmente, provisto de un informe previamente preparado que contiene información sobre los avances concretados por el programa durante los últimos tres meses. En la oportunidad, también se presentan propuestas de cambio para procedimientos ya existentes y se analizan y aprueban nuevas propuestas. De ser necesario, el Comité nombra subcomités que pueden, indistintamente, tratar temas relacionados con la operación del programa en el sector salud o educación, un tema específico como la evaluación del programa o analizar nuevas líneas de acción. El programa Oportunidades pone a disposición de otras agencias gubernamentales, instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil, información sobre la condición socioeconómica de los hogares bajo su jurisdicción, con el fin de coordinar y racionalizar iniciativas de planificación a los niveles regional y micro regional.

Las áreas de acción incluyen tres componentes. El componente educativo del programa, considera el pago de becas y de materiales escolares para alumnos que cursan desde el tercer grado de educación primaria hasta el tercer año de educación secundaria alta. El otorgamiento de subsidios para cuidado infantil o educación inicial en zonas urbanas es materia de debate y en la actualidad se está considerando la implementación de una estrategia de dos vías. El componente alimentario consiste en (1) un subsidio monetario que, en estricto rigor, debiera ser destinado a la compra de alimentos pero, en realidad, puede tener el destino que la familia beneficiaria estime conveniente; (2) un suplemento alimenticio que se entrega a todas las familias participantes con niños menores de 5 años o a familias donde se haya determinado, a través de un monitoreo permanente, que hay niños de cinco años de edad o mayores con deficiencias nutricionales; este suplemento debería cubrir el 30% de las necesidades calóricas del niño; (3) un suplemento alimenticio para mujeres embarazadas y madres con hijos lactantes. El componente de salud, incluye un paquete básico proporcionado por este servicio. Asimismo, los programas regulares de salud disponen de fondos para reforzar la provisión del servicio en caso de un aumento de la demanda.

Esencialmente, el programa Oportunidades representa una iniciativa de transferencia supervisada de ingresos, que incluye la provisión directa de suplementos alimenticios y cierto grado de fortalecimiento institucional. Su objetivo es incentivar a las familias de bajos ingresos a hacer mayor uso de los servicios educacionales y de salud. El programa está predicado en un acuerdo de "responsabilidad compartida", conforme al cual los beneficiarios deben demostrar que cumplen con su parte, es decir, cumplen con los requisitos que los hace acreedores a los fondos. En la medida que el programa crece, se ha ido reforzando la creación de vínculos con diversos programas que atienden a otras comunidades seleccionadas para recibir ayuda.

Resultados

La operación de este programa, que representa la piedra angular de las políticas sociales del Presidente Zedillo, ha sido asumida y ampliada bajo la administración del Presidente Fox, quien ha dado gran visibilidad y poder a sus dirigentes (el nombramiento del Coordinador Nacional es facultad privativa del Presidente de la República). Por otra parte, el hecho que el programa Oportunidades haya recibido el mayor préstamo internacional jamás otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a país alguno, contribuye a darle aún más visibilidad y poder. Sin embargo, la supervisión que el BID debe mantener sobre este enorme préstamo es una presión adicional que el proceso de toma de decisiones debe soportar. Su inserción dentro de la Secretaría de Desarrollo Social también le proporciona una buena base para coordinar esfuerzos, ya que la dirección del programa es independiente de un sector específico.

Según evaluaciones recientes, los programas PROGRESA y Oportunidades han tenido efectos positivos en los niños y en sus familias en términos de salud, alimentación y

educación. Aparentemente, esto estaría relacionado con la definición de un proceso de selección de las familias participantes que ha sido aprobado por las diferentes organizaciones gubernamentales involucradas y con la existencia de un mecanismo común de supervisión, monitoreo y evaluación del proceso y de entrega de subsidios. La entrega de servicios específicos sigue siendo responsabilidad de cada sector, aunque ha habido un esfuerzo concertado para garantizar que éstos vayan a la misma población beneficiaria, aprovechando de este modo el efecto sinérgico que la concentración o convergencia pueden producir.

El Comité Técnico ha logrado coordinar la programación y, en cierto grado, la formulación de políticas, tomando a su cargo la tarea de establecer normas de operación que hacen necesario que cualquier propuesta diseñada para impulsar nuevas iniciativas dentro del marco de los programas PROGRESA/Oportunidades haya sido previamente aprobada. En principio, las comunidades tienen el deber de aprobar y/o modificar la selección de las familias participantes, en tanto que las autoridades locales toman a su cargo la formulación de un procedimiento que facilite la distribución de fondos a nivel local y la designación de una persona que se responsabilice por los resultados de dicho procedimiento. Esto podría causar ciertas dificultades y aparentemente así ha sido, pese a una estricta supervisión del proceso a nivel nacional.

c) GRUPO INFORMAL DE TRABAJO ENCARGADO DE DEFINIR INDICADORES DE BIENESTAR PARA NIÑOS MENORES DE SEIS AÑOS

Origen

Este mecanismo comparte su origen con el primer mecanismo descrito, en el sentido de que plantea como objetivos el monitoreo y la evaluación de los avances logrados por México hacia el cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales. Al momento de hacer una revisión de los sistemas e indicadores actualmente en uso para monitorear el bienestar de los niños, se hizo evidente que no existe una estructura que permita el monitoreo sistemático de su desarrollo.

Existen indicadores de salud y alimentación, pero no los hay para el desarrollo intelectual, social y emocional del niño. En el ámbito de la educación el único indicador de monitoreo es la tasa bruta de matrícula en programas formales de educación, medición que no toma en cuenta el desarrollo del niño dentro o fuera de estos programas, o a la calidad y equidad de los servicios prestados.

En México, la intención de remediar esta situación a través de la creación de un grupo de trabajo responsable por la definición de indicadores de bienestar infantil, fue originalmente propuesta por la comunidad internacional, en particular, por el Grupo Consultivo sobre Cuidado y Desarrollo de la Primera Infancia, en colaboración con la UNESCO y la UNICEF. Un asesor internacional, con residencia en México, estableció contacto con organizaciones gubernamentales con el fin de solicitar su cooperación en el proceso de definir indicadores, identificar o desarrollar instrumentos y mediciones necesarios para su creación e incorporar los procedimientos de recolección de datos y los indicadores resultantes, a sistemas nacionales de monitoreo, evaluación y elaboración de informes. Esta iniciativa tuvo por resultado la creación de un proyecto de indicadores, que contó con un modesto financiamiento de la UNESCO y la UNICEF. Con el fin de impulsar este proyecto se creó un mecanismo informal de carácter intersectorial e interinstitucional cuyos esfuerzos coordinados ya se han puesto en marcha.

Estructura y composición

Representantes de las Secretarías de Educación y de Salud, del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), de la Universidad Nacional Autónoma, del Consejo Nacional de Población (CONAPO), de la UNICEF y de la UNESCO, han partici-

pado en el proyecto intersectorial. En este proceso no fueron incluidas organizaciones no gubernamentales.

La adopción de este mecanismo, por parte de la estructura social y política existente, no tuvo la recepción esperada. La iniciativa, que se originó fuera de la estructura política, fue acogida por personas interesadas dentro de las esferas de gobierno, aunque principalmente a niveles de menor jerarquía esencialmente operativos. En sus inicios, el grupo no contó con mayor autoridad; sin embargo, con el transcurso del tiempo, comenzó a adquirirla gracias al trabajo realizado y a sus estrechos vínculos con los sectores de educación y salud.

Áreas y modalidades de acción

Se formaron tres grupos específicos de trabajo responsables por definir un conjunto de indicadores para monitorear y evaluar el bienestar de los niños pequeños, medir los avances materializados en este ámbito e informar a las direcciones nacionales e internacionales. Posteriormente, el grupo fue dividido en tres subgrupos de trabajo responsables por: 1) medir el nivel de "competencias" de los niños, 2) la cobertura, calidad y equidad del programa, con énfasis en las dos últimas categorías, y 3) los indicadores dentro del contexto de las familias y comunidades. Cada uno de estos grupos estaba conformado por participantes de diversas organizaciones, la mayoría de los cuales, sin embargo, provenía de diferentes entidades del sector educativo.

El criterio central utilizado para asignar a las personas a los distintos grupos fue el interés expresado por cada una de ellas. A medida que los grupos se integraban, se constató que los cuatro componentes del sector educativo, al igual que los investigadores de la Universidad Nacional habían trabajado separadamente en la definición de "competencias" de niños preescolares de diversas edades. Estos cinco grupos, junto con los representantes del sector salud y la UNICEF, combinaron las experiencias obtenidas en forma independiente para intentar llegar a un acuerdo sobre qué competencias debían medirse y qué métodos se utilizarían para ello.

La principal modalidad de operación de este mecanismo tomó la forma de reuniones periódicas, tanto a nivel general como al nivel de los grupos de trabajo específicos. Una vez que hubo acuerdo sobre directrices y conceptos generales y se asignaron grupos de trabajo a las tres áreas descritas, la responsabilidad de convocar a los participantes de los distintos grupos con el fin de informar sobre el trabajo realizado, fue transferida a la Oficina de Planificación Educativa.

Otra modalidad operacional consistía en presentar, a través de un foro, recomendaciones preliminares sobre un conjunto de indicadores a un grupo mucho más amplio conformado por expertos, profesionales en práctica y otras partes interesadas.

Resultados

El objetivo más amplio de incorporar nuevos indicadores al sistema oficial de recolección de información y elaboración de informes, aún no se ha concretado. Sin embargo, se ha elaborado y evaluado una propuesta orientada a monitorear el bienestar de los niños más pequeños. Asimismo, es evidente que se ha alcanzado cierto nivel de coordinación real a juzgar por la activa participación de los grupos de trabajo y los resultados obtenidos, así como por la presentación de una propuesta para monitorear el nivel de bienestar.

Esta coordinación también se hizo evidente en la organización de un foro nacional donde se analizó la propuesta. Sin embargo, también se han presentado desafíos. Primero, la demora en la publicación de los resultados de la primera etapa de actividades ha llevado a un estancamiento de las acciones.

Esta demora se debe al hecho de que funcionarios de alto rango de las organizaciones participantes se han mostrado recalcitrantes a proporcionar a su personal el tiempo requerido para trabajar en forma continua. Segundo, uno de los actores clave, respaldado por UNICEF y la UNESCO, se encuentra temporalmente imposibilitado de brindar la debida atención al proceso, situación que ha agravado la pausa en la actividad. No obstante lo anterior, el proceso continúa y, al parecer, podría estar recuperando su impulso.

III. EVALUACIÓN Y LECCIONES APRENDIDAS

En relación con la composición del mecanismo de coordinación, se podría hipotetizar que si los participantes de un mecanismo de coordinación tienen calificaciones similares y niveles jerárquicos más homogéneos, la coordinación podría lograrse con mayor facilidad. Sin embargo, lo contrario también podría ser el caso. El resultado depende de las personalidades involucradas, de los criterios locales el grado de jerarquización que caracteriza la organización y operación del grupo social más que de las reglas de selección. También depende del liderazgo.

El hecho de que un comité o comisión esté integrado por miembros de igual rango dentro del gobierno o con calificaciones similares incluso a niveles altos, no garantiza, necesariamente, que exista coordinación de los esfuerzos. Se requiere que alguien con autoridad y total independencia de los sectores asuma el liderazgo. En México, cuando se trata de organizaciones sociales, ha sido tradicionalmente difícil reunir a representantes del sector público con representantes de grupos organizados de la sociedad civil en mecanismos de coordinación. Esto puede explicarse por la tradición de gobierno monopartidista del país y la postura crítica y confrontacional adoptada por muchas organizaciones cívicas determinadas a lograr la transición hacia un régimen democrático.

Reunir información no se traduce, necesariamente, en acciones coordinadas, en tanto que la cooperación resultante puede reemplazar a una "genuina" coordinación de las decisiones y acciones. Es bastante más fácil lograr coordinación dentro de los sectores que entre los sectores. Si el marco operacional del mecanismo contiene un sesgo a favor de un sector o área de trabajo específico, o está situado dentro de un sector, es difícil que el sesgo pueda superarse y, por ende, lograr una verdadera coordinación de esfuerzos entre los sectores. Si se busca tener una coordinación efectiva, tal vez sea conveniente evitar asignar responsabilidades de coordinación al sector de educación o salud u otorgar dicha responsabilidad a un integrante de un ministerio sectorial.

Se requiere un marco más amplio donde todas las partes representadas (salud, educación, alimentación, bienestar) tenga la misma ponderación. Algunas alternativas son: (1) un ministerio especial, o cargo a nivel de gabinete, dedicado al tema de la primera infancia o a favor de los niños; (2) la creación de un programa o agencia especial; (3) un mecanismo de coordinación que opere a través de un Ministerio de la Familia; (4) la responsabilidad reside en el Ministerio de Asuntos de la Mujer. El hecho de situar la responsabilidad por el mecanismo de coordinación fuera de un ministerio sectorial no garantiza una coordinación efectiva, ya que interfieren muchas otras variables de tipo político, financiero, organizacional y personal.

La voluntad política también es importante y contribuye a dar fuerza al mecanismo de coordinación. Sin embargo, incluso la voluntad política puede cambiar repentinamente con cambios de gobierno, hecho que sugiere la importancia de contar con mecanismos permanentes que permitan su continuación, incluso durante los periodos en que la clase política no le asigne una prioridad tan alta al tema de la infancia. Vincular el mecanismo de coordinación a la Presidencia puede brindarle poder potencial, pero también puede reducir la independencia o los recursos de los integrantes en caso de producirse una diferencia.

Un mecanismo informal puede con persistencia lograr una efectiva coordinación entre las diversas instituciones, particularmente si es posible identificar intereses recíprocos entre ellas. Asimismo, es conveniente que los temas a tratar sean de naturaleza general (calidad, equidad, bienestar), de manera que no sean de la competencia exclusiva de una organización o sector específicos.

La coordinación de los programas se ve facilitada cuando se llega a acuerdos sobre: el enfoque del problema; la definición de una población beneficiaria común de los servicios; un área geográfica que sirva de punto de convergencia de los servicios y/o una división geográfica de las responsabilidades que permita el funcionamiento paralelo de programas desde diferentes bases administrativas.

A nivel de programas y políticas, es posible facilitar la coordinación intersectorial a través de acciones que permitan establecer las reglas de operación y la aprobación de nuevas iniciativas en forma colaborativa. Este no es el caso cuando las reglas han sido definidas antes del inicio del programa, elaboradas por entes externos y solamente entonces entregadas a los responsables por coordinar el programa para su implementación. De hecho, también se considera conveniente formalizar ante los ministerios sectoriales la participación en el esfuerzo de coordinación, de manera

que una persona de cada ministerio asuma la responsabilidad oficial de promover la coordinación más allá del mandato específico de ese ministerio.

Las organizaciones internacionales pueden contribuir a abrir y a apoyar espacios de trabajo coordinado entre los sectores nacionales. Ellas están en condiciones de hacerlo, ya que no están requeridas de responder a un electorado nacional si bien deben colaborar con el gobierno, se encuentran desvinculadas de los procesos políticos locales, cuentan con el respaldo de acuerdos y normas internacionales y pueden ofrecer recursos humanos y financieros en forma independiente.

Adicionalmente, las organizaciones internacionales pueden ayudar a hacer más visibles los resultados de los esfuerzos de coordinación organizando reuniones, financiando estudios y dando apoyo a diversas publicaciones. Es conveniente designar a una persona que, desde la organización, ayude a promover y monitorear el proceso, respalde el liderazgo local, y no intente sustituirlo. Finalmente, las burocracias nacionales suelen ignorar el trabajo que las diferentes unidades realizan con respecto a temas específicos. Es posible que se requiera una iniciativa externa que ayude a identificar y coordinar las acciones internas que se estén efectuando en forma independiente.