



GOBIERNO DE LA
CIUDAD DE MÉXICO

EVALÚA

Programa niñas y niños talento Evaluación Externa 2019

Consejo de Evaluación del Desarrollo Social
de la Ciudad de México



Araceli Damián González

Directora General y Presidenta Suplente del Comité de Evaluación y Recomendaciones del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México



Daniel Murillo Licea

Consejero Ciudadano. Coordinador de la evaluación



Edith Pacheco Gómez

Francisco Pamplona Rangel

Miguel Calderón Chelius

Myriam Cardozo Brum

Teresa Shamah Levy

Comité de Evaluación y Recomendaciones del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México



Araceli Damián González

Guillermo Jiménez Melgarejo

Responsables de la evaluación



Elliot Rommel Guillén Revilla

Daniel Ochoa Rodríguez

Ricardo Hernández García

Equipo de trabajo



Ciudad de México, febrero de 2020

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO.....	3
I. INTRODUCCIÓN.....	7
I.1 Contexto del programa.....	8
II. OBJETIVOS	10
II.1 Objetivo general.....	10
III. METODOLOGÍA	11
IV. POLÍTICA SOCIAL Y POLÍTICAS DE INFANCIA	12
IV.1 Política social: universalidad, focalización y condicionamiento en la Ciudad de México.....	12
IV.2 Modelos de atención y políticas de infancia	19
V. PROGRAMA NIÑAS Y NIÑOS TALENTO	30
V.1 Antecedentes, descripción y análisis del programa.....	30
VI. DISEÑO DE LA INTERVENCIÓN.....	35
VI.1 Apego del programa a la normativa aplicable	35
VI.2 Análisis de correspondencia entre el nombre, diagnóstico y problema público.....	39
VI.3 Objetivos del programa, entregables y población objetivo.....	45
VI.4 Matriz de indicadores y resultados.....	51
VI.5 Teoría de cambio.....	58
VII. MÓDULO DE ANÁLISIS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA.....	62
VII.1 Estructura organizativa del programa.....	62
VII.2 Requisitos y Procedimientos de acceso	66
VII.3 Cobertura territorial	72
VII.4 Servicios extraescolares.....	74
VII.4.1 Programas de estudio	78
VII.4.2 Procesos de organización internos.....	81
VII.4.3 Visitas extramuros.....	82
VII.5 Análisis FODA	83
VIII. A MODO DE CONCLUSIÓN	89
IX. RECOMENDACIONES	92
BIBLIOGRAFÍA.....	98

ANEXOS.....101

RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento forma parte del Programa de Evaluaciones 2019 del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (Evalúa). El programa Niñas y Niños Talento, NNT, se puso en marcha en 2007, fue una de las políticas emblemáticas de la Ciudad de México y cerró en julio de 2019. El programa consistía en otorgar servicios educativos complementarios (actividades extraescolares) a estudiantes de los niveles de primaria y secundaria que acreditaran un promedio escolar de nueve o superior, acompañado de una transferencia monetaria de 3 300 pesos anuales (pesos de 2019). La lógica de la intervención, de acuerdo con sus reglas de operación, descansaba en reconocer el aprovechamiento escolar destacado, como merecedor de estímulo para fomentar un alto desempeño al interior de las aulas.

La desaparición del Programa Niñas y Niños Talento respondió a un cambio en la estrategia de atención a los estudiantes de escuelas públicas. La primera transformación consistió en la universalización del apoyo económico a través de un nuevo programa denominado **Mi Beca para Empezar**, cubriendo a todos los estudiantes de escuelas públicas primaria, secundaria y de educación especial (inscritos éstos últimos en los Centros de Atención Múltiple, CAM) a partir de septiembre de 2019 y extendiéndose a los alumnos de preescolar de escuelas públicas en febrero de 2020.

Por otra parte, los servicios educativos extraescolares del programa NNT permanecieron como una Acción Institucional del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México, DIF, denominada: Aprende y Crea DIFerente¹, para la cual se abrió la convocatoria en agosto de 2019. Tales modificaciones generaron desafíos importantes al proceso de evaluación, ya que el objeto de estudio sufrió una transfiguración fundamental mientras se desarrollaba la investigación. Sin embargo, se considera que aún en el actual contexto, el conjunto de análisis, valoraciones y recomendaciones que produce este trabajo son relevantes para el fortalecimiento de la Política Social en nuestra ciudad.

El objeto del presente trabajo fue evaluar el diseño y operación del programa Niñas y Niños Talento. Con ese fin, se realizó una primera revisión del estado del arte sobre las políticas sociales y de infancia en la Ciudad de México, que resultó útil para contar con un marco analítico que ubicara el programa en un contexto más amplio y abarcador, reconociendo las tendencias más relevantes y vanguardistas en la materia.

En segundo término, a través de un trabajo de revisión documental del programa y de la normativa aplicable, así como de entrevistas realizadas a funcionarios, profesores, coordinadores y otros actores

¹ Debido a que la acción institucional Aprende y Crea DIFerente mantiene la misma estructura de operación que Niñas y Niños Talento (plantilla de profesores, disciplinas, programas académicos, sedes, etcétera) las observaciones y referencias hechas al Programa a lo largo de documento serán aplicables para la acción institucional.

estratégicos, la evaluación abordó el análisis y valoración de los principales elementos de diseño del programa, partiendo de su diagnóstico y recorriendo aspectos fundamentales como la definición de poblaciones, construcción de objetivos, consistencia de los componentes, indicadores y congruencia general de la intervención.

La tercera parte de la evaluación recorrió algunos procesos considerados como sustantivos para la operación del programa, identificando áreas de oportunidad y mejora, con un marcado énfasis en lo relacionado con la impartición de las clases extraescolares.

Por último, a partir de las conclusiones, la evaluación propone un conjunto de recomendaciones, las cuales están encaminadas a fortalecer la solidez y el alcance de las políticas de infancia en la Ciudad de México.

El principal hallazgo de la evaluación en materia de diseño plantea que el programa no contaba con un enfoque de derechos, y subraya las inconsistencias derivadas de utilizar el aprovechamiento escolar como requisito de acceso a los programas sociales. Además de los efectos regresivos que esto produce en la aplicación del gasto, se detectó un conjunto amplio de problemas en el diseño, los cuales son consecuencia de la fragilidad del diagnóstico y la definición de poblaciones. A través del testimonio de los principales actores involucrados en el programa, se confirmaron y verificaron algunos efectos contrarios a la integración y al bienestar social, derivados de los problemas en el diseño, que serán referidos.

El balance es más equilibrado en el plano de la operación de las actividades extraescolares. Algunos de los principales descubrimientos de la evaluación refieren que se han consolidado procesos efectivos y eficientes, aunque persisten problemas serios de formalización en algunos de ellos, lo que se refleja, por ejemplo, en la ausencia de manuales de procedimiento actualizados para cada uno de los responsables de la ejecución del programa (coordinadores académicos, moderadores, enlaces y profesores). Los testimonios recabados sugieren poca claridad tanto en las funciones y responsabilidades específicas de cada puesto, como en lo que concierne a la finalidad del programa. En ese sentido, salta a la vista la inexistencia de manuales de procedimientos, reglamentos y/o protocolos de uso cotidiano para profesores.

En esta misma dimensión, referente a la operación, se identifican interesantes dinámicas de participación de los padres y de los maestros, las cuales presentan sinergias que abren valiosas ventanas de oportunidad para el futuro. En dicho ámbito, el análisis de los programas de estudio y de los modelos pedagógicos reveló importantes áreas de mejora para el fortalecimiento de la calidad de los servicios educativos que se proveen.

Niñas y Niños Talento se insertó desde su creación en una discusión teórica y conceptual amplia, sobre la política social en la ciudad y a nivel internacional, en la que se privilegió una política de tipo focalizado, en este programa por mérito, que entiende que los programas sociales pueden funcionar

como estímulos para producir un determinado comportamiento entre algún grupo poblacional, en este caso, entre los niños y las niñas. El trasfondo de la dicotomía entre universalidad y focalización como enfoques de política social, resulta fundamental para comprender el surgimiento y el desarrollo de Niñas y Niños Talento y constituye un problema fundamental que atraviesa la reflexión de la presente evaluación.

El análisis del diseño del programa que se presenta, subraya que la intervención no se construyó a partir de un enfoque inclusivo, integrador y de derechos, como los que demandan los distintos ordenamientos jurídicos en materia de políticas sociales y políticas de infancia para la Ciudad de México. Por el contrario, la separación de facto que el programa operó entre quienes merecían la ayuda y quienes no cumplían las condiciones solicitadas, supone una acción excluyente y regresiva, contraria al reconocimiento de la política social como un instrumento de redistribución de la riqueza y sobre todo en este caso, de disminución de las desigualdades.

Un elemento fundamental para comprender las políticas dirigidas a la infancia en los últimos treinta años es la Convención de los Derechos del Niño (CDN), que se aborda en la revisión bibliográfica. El viraje hacia el paradigma derivado de la CDN, significó trascender las visiones caritativas y asistenciales de las niñas y niños, vistos como menores, desprovistos, necesitados de vigilancia y cuidados, hacia el énfasis en su condición de sujetos de derechos, independientemente de su situación social, económica, étnica, o de salud.

El fundamento del programa descansó en el supuesto que niñas y niños con altas calificaciones necesitaban atención especial, afirmación que careció de fundamentos teóricos y empíricos sólidos. Bajo esta ruta, el análisis del diseño del programa demuestra que la frágil construcción del problema público, produjo inconsistencias posteriores, tanto en el propio diseño como en su operación, tales como: ambigüedad al definir los objetivos, derechos y población objetivo que se persiguen, dificultad para medir los resultados, desconocimiento e ideas diversas y contradictorias entre los propios actores del programa sobre la finalidad del mismo, entre otros. Ciertamente, es en esta dimensión donde el programa encuentra sus principales problemas.

En cuanto a la dimensión operativa, la evaluación retoma principalmente los procesos de incorporación al programa y la prestación de servicios extraescolares; éstos últimos son la auténtica pieza cardinal de la estrategia y, por ello, el análisis de la operación se enfoca en esta cuestión. A través del diálogo con profesores se descubre que muchos de los espacios físicos en los que se imparten las clases no cuentan con condiciones apropiadas y lo mismo ocurre con los insumos necesarios para el buen desarrollo de las actividades; desde sillas, pizarrones, balones, computadoras e instrumentos musicales, iluminación y ventilación de las aulas, las necesidades son muchas y muy diversas. A estas limitantes se suma el esquema de contratación y las condiciones de trabajo de la plantilla docente, que han generado inconformidad e incertidumbre.

La evaluación de operación también merece un espacio de análisis en la propia consistencia de los cursos. Si bien la plantilla docente posee un perfil adecuado, se identificó que los programas de estudio no logran concretar principios y contenidos transversales, ni establecer esquemas homogéneos que permitan conocer los avances logrados y los beneficios que reciben los derechohabientes, con independencia de la disciplina, profesor y/o Centro DIF en el cual participan. Esto se demuestra en la definición de objetivos, misión, metas y formas de evaluación de cada disciplina cuya estructura, alcances y perspectiva presentan variaciones considerables. Cabe decir que el programa enumera un conjunto amplio de principios y contenidos (se enlistan 24 temáticas transversales: equidad de género, derechos humanos, potencialización de habilidades psicoemocionales, proyectos de vida, proyectos familiares y comunitarios, entre otros); no obstante, por su diversidad y cantidad se observó que la traducción de estos referentes para cada una de las distintas disciplinas, se vuelve una labor muy heterogénea y compleja.

La definición clara de los referentes transversales y los procedimientos para dar seguimiento a los resultados de las actividades permitiría mejorar la estructura del programa y establecer con claridad la labor que realizan los distintos funcionarios y profesorado, además de contar con información que permita mejorar los servicios.

Aún con las limitaciones de recursos, los servicios no han dejado de otorgarse y la recepción por parte de niñas, niños, madres y padres de familia es positiva. Esto se demuestra en encuestas internas de satisfacción así como en las presentaciones finales y cierres de las actividades. Es así como a través de la experiencia acumulada por el programa se han generado interesantes procesos de organización interna y de participación entre la plantilla docente, personal del DIF y las familias, lo cual ha permitido sortear algunos obstáculos, además de tejer puentes de colaboración e integración comunitaria.

El apartado final de la evaluación propone un conjunto de recomendaciones dirigidas tanto al plano del diseño como al nivel de la implementación del programa, ahora bajo la figura de la Acción Institucional Aprende y Crea DIFerente. El hecho que el programa haya sido reemplazado por la Acción Institucional en 2019, no obstaculiza que todas las recomendaciones sean plenamente aplicables; paradójicamente este singular contexto abre una ventana de oportunidad inmejorable para plantear recomendaciones que reformulen radicalmente el diseño y la implementación de Niñas y Niños Talento, propuestas que en otro contexto posiblemente hubiesen encontrado mayores cotas de resistencia. Así, entre otras, se formulan recomendaciones relacionadas con la necesidad de fortalecer los servicios educativos extraescolares a través de la ampliación de su oferta y cobertura, o la necesidad de reconstruir los planes educativos para garantizar el impacto formativo que la intervención produce.

I. INTRODUCCIÓN

El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (Evalúa) es un órgano público descentralizado, con autonomía de gestión y personalidad jurídica propia, creado en 2007 mediante Decreto emitido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y regulado por la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal en su Capítulo Noveno. De conformidad con lo establecido en los artículos 42 párrafo cuarto y 42 C fracción I, de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, así como el correspondiente Artículo 9 fracción VI de su Estatuto Orgánico, este Consejo tiene como una de sus atribuciones sustantivas la de la evaluación externa de la política de desarrollo social de la Administración Pública local, y de los diversos programas que la componen.

En concordancia con los artículos 42 E y 42 F de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, este Consejo cuenta con un Comité de Evaluación y Recomendaciones, mismo que es el órgano de toma de decisiones respecto de sus atribuciones sustantivas enumeradas en las fracciones I a la IX del Artículo 42 C de la legislación mencionada. Así, en la I Sesión Ordinaria del año 2019, el Pleno del Comité resolvió aprobar el Programa Anual de Evaluaciones Externas 2019, por lo que la Dirección General del Consejo, de conformidad con sus atribuciones, llevó a cabo su publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 8 de mayo de 2019.

Entre las evaluaciones que se aprobaron y publicaron en el Programa Anual de Evaluaciones, se encuentra la Evaluación de Diseño y Operación del Programa Niñas y Niños Talento, cuyo desarrollo se presenta a continuación.

Niñas y Niños Talento fue un programa social que operó desde 2007, convirtiéndose en una de las principales políticas orientadas a la infancia de la Ciudad de México. Su presupuesto osciló entre 100 y 350 millones de pesos anuales y contó con una población beneficiaria cercana a 100 mil infantes de entre 6 y 15 años. Su intervención se tradujo en dos componentes: servicios educativos complementarios (talleres de artes, deporte o ciencias, además de visitas a eventos, competencias y espacios públicos), y una transferencia monetaria de \$3 300.00 pesos anuales, dividida en 12 depósitos mensuales de \$200.00 pesos más dos depósitos semestrales, uno de \$600.00 y otro de \$300.00. Para ingresar al programa era necesario que el estudiante acreditara un promedio escolar de nueve o superior. El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México (DIF-CDMX), a través de sus 56 centros distribuidos en las 16 alcaldías y una plantilla de 306 profesores, fue la institución encargada de proveer los servicios extraescolares, mientras que el Fideicomiso Educación Garantizada (Fidegar) proporcionaba la beca mensual.

Desde sus inicios el programa fue concebido como un estímulo para fomentar y reconocer el alto desempeño escolar, aunque también, según sus documentos normativos, manifestaba atender el problema del particular desarrollo que viven las niñas y niños con alto nivel académico.

I.I Contexto del Programa

Es fundamental resaltar que, aunque el Programa Niñas y Niños Talento operó durante buena parte del año 2019, a mediados del ejercicio —mientras esta evaluación se desarrollaba—, las autoridades responsables adoptaron la decisión de reestructurarlo. Entonces, desde septiembre del 2019 la beca de \$3 300.00 pesos anuales que entregaba el programa, condicionada al aprovechamiento académico, se universalizó y así este programa pasó a formar parte de una nueva intervención denominada: Mi Beca para Empezar. Este programa es actualmente el más importante de la Política Social del Gobierno de la Ciudad en términos presupuestarios y establece una cobertura estimada de más de 1.3 millones de niñas y niños. Por su parte, los talleres y actividades extraescolares del otrora Niñas y Niños Talento continúan en funcionamiento y son provistos por el DIF como una acción social institucional de esta dependencia, denominada Aprende y Crea DIFerente. La presente evaluación presenta información y evidencia valiosa sobre un programa que fue emblemático en la Ciudad de México y construye propuestas y recomendaciones que, en el actual contexto, son plenamente aplicables y útiles.

La relevancia del nuevo programa social implementado a raíz de la reestructuración, debe ser considerada como parte fundamental del contexto actual de las políticas públicas de infancia del gobierno de la Ciudad de México. Así, por primera vez se desarrolla a nivel nacional un programa universal de becas enfocado a la infancia y a la adolescencia, cubriendo y protegiendo a un sector que, aunque está siempre entre los que sufren con más intensidad carencias y pobreza, ha sido históricamente olvidado por la Política Social en nuestro país.

Es fundamental reconocer el cambio de paradigma que va aparejado a la decisión adoptada sobre Niñas y Niños Talento. Como se subraya en la presente evaluación, los problemas relacionados con la implementación de programas sociales basados en el mérito, han sido un elemento primordial que ha animado la decisión final de diseñar un programa universal e inclusivo para todos los niños matriculados en escuelas públicas de la Ciudad en el nivel básico. En ese sentido, el principio de universalidad reconocido en la Constitución de la Ciudad de México y en la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, toma cuerpo de forma nítida.

De esta manera, la universalización de la Beca del Programa Niñas y Niños Talento, ahora denominada Mi Beca para Empezar, supone comenzar a atender, por parte del Gobierno de la Ciudad de México, el mandato constitucional en materia del mínimo vital. Éste último sienta las bases del derecho humano al ingreso en la Ciudad de México y establece un precepto claro e incontrovertible al ejecutivo. Mi Beca para Empezar, al establecer una amplia cobertura y entregar una transferencia universal a cada niño inscrito en escuelas públicas, comienza a construir la infraestructura necesaria para avanzar en la implementación de un ingreso universal ciudadano, empezando precisamente por uno de los grupos más vulnerables y que sufre con mayor intensidad pobreza, los niños, niñas y adolescentes.

También es posible enmarcar la decisión tomada en un contexto más amplio en el que el Gobierno de la Ciudad de México, aún sin tener atribuciones sobre la materia, está poniendo un énfasis significativo

en la promoción del derecho a la educación. Así, pueden mencionarse otros programas como Pilares, Mejor Escuela, Útiles y Uniformes o la construcción de nuevos planteles educativos en varios niveles (preparatoria y universidad) como botones de muestra de una clara priorización de la educación en la política social de la ciudad.

La evaluación tiene como propósito analizar y valorar el diseño y la operación del Programa Niñas y Niños Talento. Este programa se orientó a recompensar el aprovechamiento académico de los estudiantes matriculados en escuelas públicas de educación básica, primarias y secundarias. La evidencia recabada acerca del diseño y la operación del programa permitió generar recomendaciones viables, tendientes a fortalecer la perspectiva de derechos, la calidad de la política pública y su contribución al bienestar integral de la infancia.

Con el propósito de avanzar en la reflexión y generación de propuestas para la reestructuración de la política social dirigida a la infancia, y con la perspectiva de construir políticas y programas basados en evidencia, ampliar su alcance e inclusividad, y fortalecer la consistencia y orientación a resultados que los principios rectores de la Constitución y del Gobierno de la Ciudad exigen, el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México reconoce la relevancia y pertinencia que en el contexto actual reviste la evaluación externa del Programa Niñas y Niños Talento.

Recientemente se ha dado una importante discusión en materia de políticas de infancia, que debe abonar al reconocimiento de las y los niños como sujetos de derechos, así como a la convicción entre la sociedad y las autoridades que las políticas que a ese sector se dirigen están sólidamente constituidas y enfocadas al bienestar y goce efectivo de sus derechos.

Las ideas, propuestas y escenarios de reestructuración de la política que desde este documento se dibujan, tienen el propósito de contribuir tanto a la reflexión como al fortalecimiento de la intervención pública en materia de atención a la infancia en la Ciudad de México, reconociendo que en esta labor es indispensable contar con la participación, el conocimiento y los saberes acumulados de quienes tienen la responsabilidad de materializar la política social de nuestra ciudad.

II. OBJETIVOS

II.1 Objetivo General

El objetivo general del trabajo fue analizar y valorar el diseño del Programa Niñas y Niños Talento, así como identificar y evaluar los principales procesos de operación, gestión y organización de la intervención. Lo anterior, con la finalidad de generar y construir propuestas de fortalecimiento del programa y, en consecuencia, de las políticas de infancia del gobierno de la Ciudad de México. Entonces, se construyeron tres objetivos específicos de investigación, a partir de los cuales derivan las estrategias y metodologías que vehicularon los esfuerzos de la evaluación.

II.2 Objetivos Específicos

a. Analizar y evaluar si el diseño del programa Niñas y Niños Talento estuvo alineado con los modelos normativos y de política pública más relevantes, y con un enfoque integral de atención a la infancia. A partir de la revisión bibliográfica que se propone en la primera parte del documento, el primer objetivo de investigación fue identificar la correspondencia de la alineación del programa con algunos planteamientos teóricos e instrumentos normativos, que han venido construyendo el marco internacional de consenso sobre el deber ser de las políticas sociales y de infancia.

b. Analizar y valorar si los elementos conceptuales del Programa Niñas y Niños Talento son congruentes y coherentes entre sí, con relación a sus propios objetivos y con respecto al enfoque de derechos. De la redacción de este objetivo se deriva lo relacionado con la evaluación de los principales aspectos conceptuales y de diseño plasmados en el planteamiento y en las principales premisas del programa, en cuanto a su coherencia, congruencia y consistencia interna y externa. De esa forma, se revisa y evalúa la relevancia del problema público, la solidez del diagnóstico construido, la definición de objetivos y poblaciones, la teoría de cambio y otras dimensiones importantes desde el punto de vista del diseño de la intervención.

c. Verificar y evaluar si la operación del Programa Niñas y Niños Talento contaba con procesos y esquemas de organización claros, transparentes, definidos y consistentes, que condujeran al logro de las metas establecidas por la intervención. El último objetivo de la evaluación propone realizar una inmersión en los principales procesos del programa, desde el punto de vista de su contribución a sus propias metas, propósitos, así como a los derechos de los niños y niñas de la Ciudad. Se analizan los componentes, actividades y procesos de operación del programa, con el fin de identificar áreas de oportunidad, riesgos, problemas, fortalezas, alternativas y líneas estratégicas para mejorar la intervención.

III. METODOLOGÍA

Se aplicó una metodología cualitativa de investigación, de acuerdo con los objetivos propuestos y con base en el análisis de factibilidad de la evaluación. No se trataba tanto de lograr un conocimiento generalizable, estandarizado y extrapolable, sino de analizar e interpretar en profundidad las claves del programa de la mano del diálogo con los actores que lo ejecutan, para así contribuir a su fortalecimiento y posible reestructuración. En consecuencia, se implementaron las siguientes técnicas cualitativas de investigación:

- Análisis documental y de contenidos. Se trata de un instrumento básico para nuestra investigación, en la medida en que se requiere un análisis del diseño del programa, el cual descansa, en buena medida, en sus documentos normativos y conceptuales, particularmente las Reglas de Operación, los Informes de Gestión, Manuales de procedimientos, Padrones de Beneficiarios, Matriz de Indicadores y Resultados, Evaluaciones externas e internas realizadas previamente, documentos de trabajo institucionales, entre otros. A través de la revisión y el tratamiento de estos documentos, se persigue identificar las claves del diseño del programa, generando información, clasificaciones e interpretaciones relevantes, de acuerdo con los objetivos y preguntas planteadas.
- Entrevistas semiestructuradas con informantes clave. A través de esta técnica se busca indagar en aspectos estratégicos del programa no contenidos en sus reglas de operación, tanto desde el punto de vista del diseño como de la operación; además, se incorpora la visión de quienes participan directamente en la implementación de la política. Con ello se persigue integrar los esfuerzos, aprendizajes, reflexiones y conocimiento que han acumulado diversos actores relacionados con el programa, valorando su experiencia a través de una mirada crítica. Se coloca así a las personas que participan en operación del programa en un diálogo constructivo al servicio de la evaluación que se desarrolla. En ese sentido, las entrevistas se centraron en los responsables del programa y actores relevantes de su operación, como los directivos, coordinadores y maestros. También se recuperó la experiencia, la opinión y las consideraciones de madres de beneficiarios del programa, quienes fungen como un eslabón fundamental entre la intervención y los beneficiarios finales (los niños y niñas).

En cuanto al alcance de la evaluación, para la dimensión del diseño se basó en una visión general de las políticas de infancia, esgrimiendo a grandes rasgos cómo se insertaba el programa dentro de la oferta institucional en materia social de la Ciudad de México. Se precisan también los principios y supuestos que dieron pie a la justificación conceptual del programa, a través del contraste entre los documentos normativos y el testimonio de los participantes (personal del DIF, coordinadores, profesores, padres y madres de beneficiarios), a fin de dar cuenta sobre cómo se articulan distintas nociones y lógicas que orientan la conducción, objetivos, acciones y resultados planteados en la etapa de diseño.

Para la dimensión operativa, dado el tamaño y complejidad del programa, y las limitaciones previamente planteadas del diseño, se seleccionaron los principales procesos, no tanto con el fin de hacer una reconfiguración total que tratara de enderezar en la operación problemas que puedan estar asociados al diseño, sino de plantear las principales problemáticas que el esquema de implementación ha generado, con el propósito de formular recomendaciones de fortalecimiento y mejora.

IV. POLÍTICA SOCIAL Y POLÍTICAS DE INFANCIA

IV.1 Política social: universalidad, focalización y condicionamiento en la Ciudad de México.

Resulta fundamental ubicar la discusión sobre el Programa Niñas y Niños Talento en un marco conceptual de análisis y de referencia más amplio. En ese sentido, fue una de las principales estrategias de política focalizada aplicada en la Ciudad de México hasta 2019. Ello claramente contrasta con la apuesta por esquemas de atención universal que se ha consolidado normativa y discursivamente en la Ciudad de México, al menos desde la transición política y particularmente desde el año 2000. El universalismo como paradigma de política social apunta al reconocimiento, ejercicio y exigibilidad de los derechos de todas las personas, asumiendo al Estado como garante de las condiciones necesarias para su cumplimiento, que fomenta la construcción de ciudadanía, y que entiende a las personas precisamente como sujetos de derechos. A partir de lo anterior, la participación de las personas en el ciclo de las políticas, desde su diseño, implementación y evaluación, así como en la exigibilidad y la rendición de cuentas, es reconocida y parte consustancial de las mismas (Yanes, 2013).

La universalidad es reconocida en la Ley de Desarrollo Social de la Ciudad de México (LDSDF) como el primer principio que orienta las políticas sociales de la Ciudad, y en consonancia también se ha arraigado en los programas sectoriales de desarrollo social. De esta forma, el principio en la LDSDF quedó definido de la siguiente manera.

UNIVERSALIDAD: La política de desarrollo social está encaminada para todos los habitantes de la Ciudad y tiene por propósito el acceso de todos y todas al ejercicio de los derechos sociales, al uso y disfrute de los bienes urbanos y a una creciente calidad de vida para el conjunto de los habitantes.

(LDSDF, Artículo 4)

También se estipula que aquellos programas que, ante una eventual falta de recursos no puedan alcanzar la plena universalidad, deberán delimitar una zona donde el principio de universalidad se haga efectivo, además de diseñar estrategias para el cumplimiento progresivo de los derechos, y en estricto sentido, del principio de plena universalidad.

Cuando por razones presupuestales un programa no pueda lograr en sus primeras fases la plena universalidad se optará por la focalización territorial para delimitar un ámbito socioespacial en el que dicho programa se aplicará a todos los habitantes de dicho territorio que reúnan las características del programa específico.

(LDSDF, Artículo 27)

La materialización del principio de universalidad no ha estado exenta de dificultades y contradicciones, de las cuales los avatares y el recorrido de Niñas y Niños Talento son un ejemplo representativo. Históricamente en la ciudad han cohabitado políticas y programas con enfoque universal junto con estrategias que no plasman o reflejan este principio. Inclusive el tercer párrafo del Artículo 27 de la LDSDF también pareciera reproducir esta tensión al incluir en su enunciado el criterio de focalización territorial: “todos los habitantes de dicho territorio que reúnan las características del programa específico”.

La contraparte de la perspectiva universal y garantista es la focalización y el condicionamiento del acceso a la política social, elementos presentes de forma clara en el diseño de Niñas y Niños Talento. La focalización se basa en la premisa de un Estado subsidiario, que interviene sólo para resolver los efectos más indeseables del mercado. Es así como los programas diseñados bajo este principio se perciben principalmente como estrategias de combate a la pobreza o de reconocimiento por mérito que, por tanto, no buscan la universalidad o garantizar el acceso a derechos. Son pensados en términos de inversión, incentivos, condicionamiento y capital humano.²

La focalización, particularmente la implementada en los programas de combate a la pobreza, parte de considerar a los beneficiarios de los programas sociales como poco aptos para su participación en el mercado laboral, que sería el mecanismo predilecto y ordinario de generación de bienestar. El Estado interviene, en este modelo, únicamente para subsanar temporalmente problemas sociales generados por el funcionamiento del mercado, hasta generar el capital humano suficiente para que los

² El término capital humano, utilizado frecuentemente por organismos internacionales, como el Banco Mundial y diversos académicos, se refiere a estrategias dirigidas a elevar los niveles educativos y las capacidades para el trabajo. Lo usaremos entrecomillado dado que la palabra capital se asemeja a inversión, lo que constriñe a la educación y la creación de capacidades a un mero componente instrumental.

beneficiarios de los programas puedan independizarse de la tutela pública y participar plenamente en la institución mercantil.

En este mismo sentido, otra de las ideas básicas asociadas con la focalización y el condicionamiento, es que éste último supone un mecanismo para garantizar que determinados individuos adopten decisiones económicas y sociales racionales. Muy influenciados por las teorías de la elección racional, los defensores del condicionamiento entienden que, al sujetar el otorgamiento de los programas sociales a la acreditación de determinados comportamientos, como era el caso de Niñas y Niños Talento (tener buenas calificaciones y asistir a los talleres a cambio de la transferencia monetaria), se promueven incentivos adecuados para la toma de decisiones al interior de las familias. Esto, paradójicamente, entra en tensión con la esencia del cuerpo filosófico liberal, el cual se encuentra detrás de la apuesta por la focalización y el condicionamiento. Se sostiene que el gobierno tiene un mejor conocimiento de las necesidades de los hogares pobres que ellos mismos, que precisamente lo son, según este enfoque, en buena medida porque han adoptado decisiones de gasto o inversión inadecuadas e irracionales. En ese sentido, se refiere —como argumento de focalización para el caso de la educación— que algunos hogares no consideran redituable invertir en la formación de sus hijos, o que su “inversión” es insuficiente respecto a un nivel considerado óptimo, o incluso al nivel que elegirían sus propias hijas e hijos, por lo cual el condicionamiento se percibe como positivo.

La perspectiva de focalización y condicionamiento es abiertamente contraria a lo establecido por la Constitución de la Ciudad de México y por la Ley de Desarrollo Social local, que consagran el enfoque de derechos y el diseño universal de las políticas públicas de bienestar.

El problema del condicionamiento ha sido ampliamente discutido en la literatura relacionada con política social; durante las últimas décadas, salvo excepciones, ha fungido como paradigma dominante en América Latina, modelo en el que se han incluido las políticas orientadas a la infancia y a la población joven, como Niñas y Niños Talento.

Los programas de Transferencias Condicionadas orientados a la población joven constituyen una de las formas en que algunos estados latinoamericanos destinan esfuerzos a la restitución del derecho a la educación y al fortalecimiento de las oportunidades de acceso al trabajo decente de aquellos jóvenes signados por contextos de alta acumulación de desventajas sociales. Su antecedente directo se encuentra en los Programas de Transferencias Condicionadas, vigentes en la región desde mediados de la década de 1990. Desde entonces, esta estrategia de política pública se ha extendido en América Latina (Duer y D’Alessandre, 2016: 2).

Estos programas por lo regular tienen dos componentes: la transferencia monetaria, que busca disminuir la pobreza y el fortalecimiento de capacidades para el trabajo y/o elevación de los niveles

educativos a través de la condicionalidad, la cual se manifiesta en una gran diversidad de formas y mecanismos en cuanto a su nivel de control; puede implicar un esquema punitivo donde la falta de cumplimiento genera la suspensión o pérdida definitiva de la prestación, obligando al beneficiario a hacer efectiva la condicionalidad, que principalmente tiene que ver con asistencia o rendimiento escolar, cuidado de la salud, participación en actividades formativas, de capacitación o comunitarias (Rodríguez, 2011). A la par, se construyen mecanismos de control para vigilar el cumplimiento de las condiciones. Como veremos, el programa en comento presentaba algunas de estas características. Otros esquemas son menos rigurosos y permiten durante su ejecución que el condicionamiento no se cumpla cabalmente, o sencillamente que no se cumpla, situación que sucede principalmente por la complejidad y altos costos de los mecanismos de control.

En ese sentido, uno de los problemas centrales de la focalización es el de los costos de operación que involucra. Bajo este modelo, las instituciones públicas, en lugar de proveer servicios y bienes públicos para todos, deben implicarse de forma activa en esquemas de vigilancia, monitoreo y acreditación del cumplimiento de las condiciones establecidas por el programa, lo que tiende a generar presión sobre los costos administrativos de las intervenciones y abre espacios de discrecionalidad.³

Otro de los problemas de la focalización son los graves errores de exclusión y de inclusión que contribuye a producir. El establecimiento de condicionalidades, en ocasiones complejas, restrictivas y rígidas, crea las condiciones para que las intervenciones excluyan a un grupo siempre significativo de personas que serían acreedoras de los programas por derecho, por su situación social. En el mismo sentido, la exigencia de este tipo de requisitos de acceso a los programas sociales, puede contribuir a crear errores de inclusión, en los que se otorga el beneficio a quien no cumple con lo estipulado por las reglas o la normativa del programa. Los costos relacionados particularmente con los errores de exclusión a medio y a largo plazo son, en términos económicos y sociales, claramente más importantes y gravosos, si se comparan con el diseño y la implementación de políticas universales, que minimizan la presencia de este problema.

Cabe señalar que la focalización es un instrumento que tuvo su génesis en las reformas estructurales orientadas al adelgazamiento del Estado, la apertura comercial externa y la reducción del gasto social. La focalización responde así a la necesidad de asignar con precisión quirúrgica recursos cada vez más magros en un contexto de intensificación de la pobreza y la desigualdad.⁴ En un sentido acotado,

³ Asimismo, varios autores advierten la importante cantidad de recursos que los países deben destinar a las actividades de monitoreo de las condicionalidades (Villatoro, 2008; Parra Correa y Pérez Ribas, 2008). Más allá de la necesidad de contar con estos recursos, la verificación de cumplimiento impone la necesidad de solucionar una serie de problemas prácticos: ¿con qué frecuencia verificar?, ¿a quién verificar?, ¿qué penalidades aplicar? Estas son las preguntas que guían el diseño de mecanismos de verificación y que no cuentan con mayor respaldo teórico y empírico. (Cecchini y Madariaga, 2011: 92)

⁴ Al respecto, Brodershon (1994) explica cómo el aumento de actores que financian programas de combate a la pobreza, como organismos multilaterales y organizaciones no gubernamentales, multiplicó los tipos de intervención y favoreció el desarrollo de la focalización como instrumento de programación social.

focalizar es definir a quién, dónde, y qué tipo de ayuda necesita un grupo social determinado. En cambio, la condicionalidad alude a un tipo de compromiso que se establece entre el Estado y el beneficiario, para que el primero proporcione una base material de apoyo, siempre que el segundo colabore con lo que se le pide realizar. Esto ha representado una suerte de nuevo contrato social hacia los más pobres, soportado en el mercado como institución ordenadora de la vida social, como telón de fondo, relegando el Estado a un papel limitado y subalterno:

Por supuesto que aquí no estamos hablando de construcción de ciudadanía, sino de un cambio cualitativo en la relación entre Estado y sociedad; de los derechos a los servicios, de la exigibilidad a la condicionalidad, de la universalidad a la focalización y de la autonomía ciudadana a la obligatoriedad normativa.

(...) Así, con la introducción de condicionalidades y su justificación teórica, se trastoca la lógica de una ciudadanía con derechos exigibles y un Estado obligado a materializarlos, hacia la lógica de un Estado con programas que exige a los beneficiarios de los mismos el cumplimiento de las llamadas corresponsabilidades (Yanes, 2013: 327).

Pese a la premisa que las condicionalidades conllevan externalidades positivas —esto es, que motivar la inversión de los destinatarios de la política social en salud y educación produce beneficios más allá del plano individual—, no se ha demostrado que este mecanismo efectivamente produzca los resultados esperados y modelados en las personas:

tanto en el PBF [“Programa Bolsa Familiar” de Brasil] como en otras evaluaciones de programas de TMC [Transferencias Monetarias Condicionadas] (World Bank, 2009, 141-145), no se detectan mejoras en los rendimientos de los alumnos pertenecientes a familias beneficiarias. Por lo tanto, aun suponiendo que las condicionalidades punitivas ayudaran a incrementar la matriculación escolar, es incierto su potencial para activar la formación de capital humano y no servirían para revertir el carácter hereditario de las desventajas sociales de los beneficiarios (que es uno de los objetivos alegados para justificar las condicionalidades de los programas de TMC) (Lo Vuolo, 2010: 12).

En cambio, como se refería, los costos asociados a su establecimiento son altos, ya sea por los mecanismos de control que requieren, como por los errores de exclusión, que tienen como consecuencia relegar a las personas con mayores dificultades y desventajas:

las condicionalidades no pueden considerarse neutras: en estudios referidos a México, se ha puesto de relieve que las condicionalidades punitivas penalizan precisamente a quienes más necesitan de las transferencias, dado que frecuentemente los hogares que están en situación más desesperada son los que no pueden cumplir con las condicionalidades y por ende pierden las transferencias. (Yanes, 2013: 326).

Como señalaremos, en Niñas y Niños Talento el incentivo económico a los alumnos con mejores promedios buscaba mantener el buen desempeño educativo y, mediante los talleres, ampliar las capacidades de los más aptos, lo que contraviene la idea original de la focalización hacia los más pobres y desfavorecidos a fin de mejorar su capital humano. De esta forma, mientras que la focalización busca evitar los errores de inclusión, es decir, que los recursos públicos, que son escasos, no beneficien a quienes no padecen pobreza extrema, sino por el contrario lleguen de manera casi exclusiva a esa población; en general, los estudiantes con mejor rendimiento escolar suelen encontrarse en una posición económica relativamente mejor a la de los alumnos con promedios más bajos, por tanto, el principio focalizador en el programa presentaba evidentes inconsistencias.

Un argumento a favor de los programas condicionados, ha sido que tienen mayor legitimidad por parte de la población, particularmente entre los estratos medios y altos, pues éstos consideran aceptable que la persona que recibe apoyos demuestre voluntad por superar su condición de pobreza o por ayudarse a sí misma. Así se justificaría la existencia del condicionamiento, porque se comparte la percepción favorable de apoyar a quienes muestren buena voluntad o méritos para recibir la ayuda, como en Niñas y Niños Talento:

Aparece así la distinción entre los pobres merecedores de la asistencia y aquellos que no lo son. El mérito pasa por la manifestación del interés en salir con el esfuerzo propio de la condición de pobreza, en contraste con aquellas personas que sólo pretenden recibir la ayuda sin contraponer ningún esfuerzo de su parte. Esta percepción se refuerza con una idea afianzada en los 90, relacionada con la responsabilidad individual de las personas pobres sobre su situación de pobreza y las posibilidades de superarla. Aparece así la noción de corresponsabilidad (Rodríguez, 2011: 12).

Sobre el mismo punto, Lo Vuolo (2010) afirma que:

La característica central de estas visiones de la cuestión social es organizar políticas de forma tal de hacer recaer en los propios afectados la carga de superar por sus propios medios su situación de carencia. Para ello, las reglas operativas apuntan no sólo a la selección de los más necesitados, sino también entre quienes merecen y quienes no merecen asistencia del Estado. Estos criterios y estas reglas operativas de selección se oponen a los principios que caracterizan a la propuesta del ic [Ingreso Ciudadano] (p. 11).

Lo anterior se enlaza con una noción profundamente regresiva de las desigualdades sociales y la pobreza, que sitúa estos fenómenos como el correlato de diferentes capacidades, decisiones y méritos individuales. Así, la meritocracia, incorporada plenamente en el Programa de Niñas y Niños Talento, opera como un mecanismo de legitimación social y normativa de desigualdades, que ya no pueden ser justificadas a partir de otros imaginarios y cosmovisiones. Es un cuerpo conceptual que sirve para naturalizar y consolidar una apariencia de justicia en contextos marcados por la segmentación desigual de nuestras sociedades. Esto evidentemente contradice la visión que ubica las desigualdades y los problemas sociales como el producto de complejas interacciones económicas, sociales y políticas de tipo estructural, que rebasan las decisiones individuales o el plano del comportamiento familiar.

Sin embargo, la existencia de una percepción generalizada a favor del condicionamiento, es un supuesto que bien valdría la pena cuestionar en el contexto de la Ciudad de México, e inclusive a nivel nacional, dado el enfoque de política social imperante. En un estudio reciente de Evalúa Ciudad de México sobre el condicionamiento de programas sociales, Cameo (en prensa) encontró que las personas beneficiarias de los programas sociales tienen la siguiente posición:

Los programas que están basados en la necesidad (Vulnerabilidad, Discapacidad, Madre Soltera) se consideran un mecanismo de ayuda al mitigar la condición de marginalidad. Su legitimidad no se cuestiona, siempre que se incluyan requisitos efectivos para comprobar la vulnerabilidad económica o de salud. En cambio, los programas basados en el mérito (Niñas y Niño Talento y PIDASI) son cuestionados porque no son medidas que reducen la brecha de desigualdad económica.

Cabe señalar que Cameo explora el condicionamiento en un sentido político clientelar, es decir, el que surge cuando a través de mecanismos y vías informales se solicita a los beneficiarios de programas, o a quienes buscan acceder a alguno, participar en actividades de proselitismo, e inclusive inducir el sentido de su voto, situaciones que se hacen posibles cuando existe discrecionalidad y arbitrariedad en las formas de acceder a programas, lo que suele acompañar a los focalizados y condicionados. Huelga decir que por su naturaleza, las políticas universales disminuyen sensiblemente estos riesgos.

En síntesis, la focalización y el condicionamiento, presentes en buena parte de las políticas sociales a nivel internacional, y auténtica perspectiva en el diseño de Niñas y Niños Talento, ha mostrado amplias limitaciones y contradicciones incluso desde sus propios postulados y premisas teóricas. Esta perspectiva, además, resulta contraria a la visión consagrada en la Constitución de la Ciudad de México y en la Ley de Desarrollo Social de la Ciudad. En ese sentido, en México y a nivel internacional se ha ido abriendo paso un nuevo consenso en materia de Políticas Sociales, que ubica los derechos, las necesidades, el abatimiento de las desigualdades y la integración social, como nuevas líneas transversales de diseño de programas e intervenciones, bajo una perspectiva más universal.

IV.2 Modelos de atención y políticas de infancia

El Programa Niñas y Niños Talento debe también analizarse a la luz de las políticas hacia la infancia, cuyo marco normativo es la Convención de los Derechos del Niño (CDN, 1989), ratificada por México y por casi todos los países del orbe, lo que refleja amplio consenso en el reconocimiento de los derechos de la niñez. De acuerdo con Luna (2014), a grandes rasgos encontramos dos paradigmas socio-jurídicos de atención a la niñez: el de situación irregular y el de protección integral. El primero de ellos (que tuvo más arraigo durante el siglo xx) asigna al infante un carácter de dependiente en virtud de su condición de menor, débil o incompleto. Este modelo se caracteriza por el enfoque de vigilancia y de control que, en términos prácticos, establece una separación entre los niños que gozan de normalidad (pertenecer a una familia, ir a la escuela, satisfacer sus mínimos requerimientos y necesidades) y los niños que pasan a la tutela del Estado por carecer de lo antes mencionado.

La aprobación de la CDN en 1989 sentó las bases para una transformación estructural en la representación social y los discursos hacia la niñez. Si bien es verdad que los países latinoamericanos tuvieron una participación menor en la elaboración del documento, fue ratificado rápidamente en la región; por ejemplo en México, que en 1990 reconoce a los niños como sujetos de derecho, y no como objetos de caridad, beneficencia o protección. Sin embargo, la adopción de esta normativa internacional no fue acompañada por la armonización de reformas de adecuación que debían hacerse en los procedimientos de los códigos civiles y penales, así como las leyes que creaban y regulaban el Sistema de Desarrollo Integral de la Familia (DIF) (REDIM, 2014: 12). Asimismo, se desconocían las implicaciones que derivaron de la ratificación. Es importante mencionar que pasaron diez años entre la ratificación de la CDN y la realización de las reformas constitucionales (artículos 1 y 4) que reconocen el interés superior del niño y la garantía de sus derechos.⁵

El interés superior es un concepto que reconoce el interés y desarrollo de niñas, niños y adolescentes como una consideración primordial frente a otros derechos e intereses, buscando que toda norma, procedimiento, programa o servicio, les genere los mayores beneficios posibles, o bien, los menores perjuicios. Así, se espera que en todas las decisiones que afecten a niñas y niños, el interés superior sirva como referente.

El Interés superior del niño se incluye dentro de la CDN como uno de los criterios más importantes para orientar las políticas dirigidas a la infancia, y como tal, forma parte del enfoque de Protección Integral:

⁵ La Red por los Derechos de la Infancia, en su informe diagnóstico *La Infancia Cuenta en México 2014*, otorgó al Distrito Federal una calificación de 3.2 en una escala de 10 para su indicador sobre la calidad de las leyes en materia de derechos de infancia por entidad federativa, ocupando el lugar 10 a nivel nacional. Este indicador responde a la adecuación de las leyes estatales de derechos de infancia con la CDN.

En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.

(CDN, Artículo 3, 1)

La Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México (LDNNACM) define así el interés superior:

(...) es el derecho sustantivo que exige adoptar un enfoque proactivo basado en los derechos humanos (...) Así mismo, debe ser considerado como principio interpretativo fundamental y como una norma de procedimiento siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a una niña, niño o adolescente en concreto.

El Interés superior es el principio que debe regir todo acto de autoridad para garantizar el ejercicio de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes. Por lo tanto, toda autoridad de la Ciudad de México, en el ejercicio de sus funciones, debe sustentar toda su actuación en este principio comenzando con mecanismos efectivos de escucha de niñas, niños y adolescentes.

(LDNNACM, Artículo 4)

Al respecto, el Comité de los Derechos del Niño de la ONU enumera los siguientes elementos, no limitativos, que corresponden al interés superior: la opinión de niñas, niños y adolescentes; su identidad (sexo, orientación sexual, nacionalidad, religión, creencias, identidad cultural y personalidad); la preservación del entorno familiar y mantenimiento de las relaciones, cuidado, protección y seguridad del niño; su situación de vulnerabilidad específica; su derecho a la salud; y por último, su derecho a la educación (Comité de los Derechos del Niño, citado por REDIM; 2014: 25).

Pese a las limitaciones y dificultades, de manera oficial, y al menos en términos formales, se ha venido adoptando en México la perspectiva del modelo de protección integral, el cual podemos distinguir del modelo de situación irregular por las siguientes razones:

- I. Se dirige a todas las niñas, niños y adolescentes, y no solo a quienes se encuentran en una situación irregular.
- II. Los niños son reconocidos como sujetos de derechos y no como objetos de protección.
- III. Para su ejercicio efectivo se diseñan políticas públicas y se generan instrumentos jurídicos, mientras que el otro modelo permanece en la implementación de políticas asistenciales.

IV. Se incluye el criterio del interés superior de la niñez.

Este modelo, que se considera de consenso, está presente en la *Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México*, publicada en 2015. Dicha Ley mandata, en su Artículo 1, párrafo III, la creación del Sistema de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México (SIPINNA), y también responde a los mandatos normativos de la Convención de los Derechos del Niño, los artículos 1º y 4º Constitucional, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), y las que de ellas emanen.

Para asegurar una adecuada protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, se crea el Sistema de Protección, como instancia encargada de establecer instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

(LDNNACM, Artículo 103)

El Sistema de Protección Integral, es una instancia colegiada que tiene por objeto establecer los instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones para la protección de los derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México.

(Reglamento de la LDNNACM, Artículo 4)

Como se señalará posteriormente, Niñas y Niños Talento se alinea al esquema de situación irregular, ya que se trata de una política no universal, focalizada, dirigida a quienes cumplan con determinadas características y que busca, dentro de ese grupo, no obstante, y de manera contradictoria, favorecer a quienes presentan mayor rezago.

Para Cardozo y Michalewics (2017) la integralidad a la que alude el Modelo de Protección Integral tiene que ver con los siguientes aspectos: el carácter universal y garantista de las políticas que atienden al sector; la articulación de las políticas y de las instancias que ejecutan dichas políticas; la definición amplia y multicausal de las problemáticas que se enfrentan, así como de las causas que las producen; y una concepción de la persona como dotada de autonomía, si bien se encuentra inserta en un contexto determinado. Es así como la inclusión de todas las niñas, niños y adolescentes contrasta con la atención fragmentada que se da solo a algunos y que, como en el caso de Niñas y Niños Talento, es representativa del modelo de situación irregular:

Una primera cuestión que se desprende del cambio de paradigma tiene que ver con un descentramiento respecto a la población hacia la cual deben dirigirse las políticas de

infancia. Si en el paradigma anterior las intervenciones tomaban por objeto a los “menores” que se encontraban en situación irregular, el paradigma de Protección Integral exige garantizar los derechos a todos los NNA, sin discriminación alguna. Según lo explica Bellof: El reconocimiento y promoción de los derechos de esos sujetos se produce en una concepción integral que recupera la universalidad de la categoría de la infancia, antes fragmentada por las leyes de menores. Los derechos que la Convención garantiza tienen como destinatarios a toda la infancia y no a una parte de ella (Morlachetti, 2013: 10).

Además de recuperar una perspectiva de atención universal de la infancia, la integralidad también implica la vinculación intersectorial e interinstitucional, por lo que se valoran las instancias y mecanismos de articulación de las políticas públicas. Lo anterior se basa en la lógica de que los derechos reconocidos a partir de la CDN son interdependientes e indivisibles y que, además, al no establecerse entre ellos una jerarquía, su cumplimiento debe hacerse extensivo a todo el conjunto. Podemos afirmar lo mismo de las personas que gozan de estos derechos, esto es, que una persona no puede fragmentarse en problemáticas definidas de manera independiente por una multiplicidad de instituciones, sino que en sí misma constituye una totalidad y que la merma de un derecho termina por limitar el acceso y ejercicio de otros derechos, ya sean éstos relativos a la protección, provisión o participación, siguiendo la tipología de Liebel (2009).⁶

En consonancia, otra característica que distingue a los dos modelos de atención enunciados es que mientras el paradigma de Situación Irregular individualiza y compartimenta las problemáticas, el modelo de Protección Integral se basa en una determinación social de la problemática que encuentra sus raíces en las condiciones sociales y económicas que se viven (Cardozo y Michalewics (2017: 16), ya sea de manera individual o colectiva, por lo que sus medidas se traducen en una atención amplia, multidimensional y en ese sentido integral.

En el mismo orden de ideas, la articulación entre instituciones debe significar una integración armónica, pues aun cuando puede existir simultaneidad en la prestación de servicios hacia un mismo sector por parte de instituciones diversas, no con ello se garantiza que las distintas intervenciones sean coherentes y complementarias. Por el contrario, es frecuente la pervivencia de intervenciones, modelos, o paradigmas antagónicos, contradictorios, o que duplican la intervención.

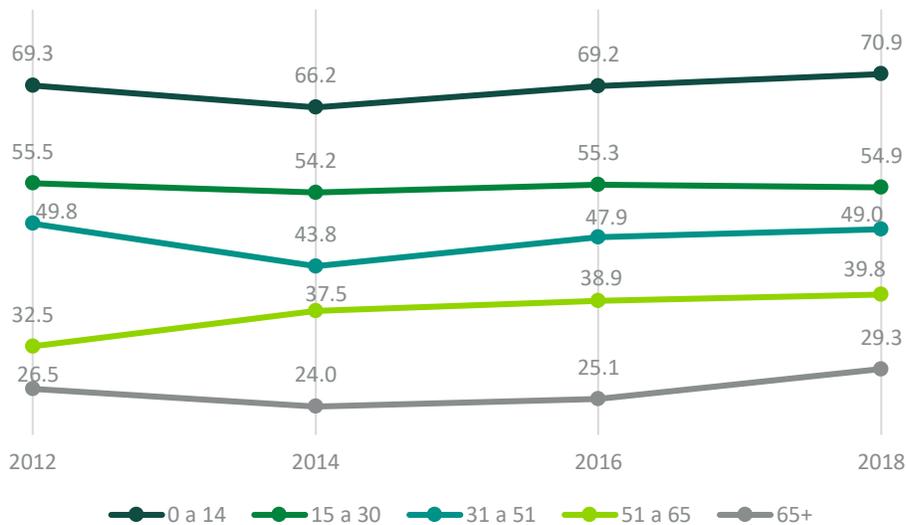
Por tanto, el cambio de perspectiva en materia de políticas de infancia, al pasar de objeto de tutela a sujeto de derechos, trajo modificaciones en cuanto a la definición de quiénes merecen atención, a la manera de atenderlos, a la definición de las problemáticas, y a una concepción renovada de las y los sujetos de derechos.

⁶ Para Liebel (2009: 16) la CDN tiene tres núcleos fundamentales básicos 1) derechos de protección (abuso físico y mental); 2) de provisión (salud, educación, alimentación, vivienda; y 3) de participación (rol protagónico, libertad individual y participación social, construcción de identidad).

Un tercer enfoque en la discusión alrededor de las políticas de infancia es el de la participación y el protagonismo. Esta perspectiva busca distinguirse del modelo de protección integral bajo el argumento que los derechos de participación quedan desprovistos de relevancia al considerar como primordiales los derechos de protección y provisión.⁷ Esta situación se hace evidente al observar los derechos de participación contenidos en la CDN (a la libertad de expresión, de asociación, información, conciencia y religión), artículos 5, 13, 14, 15 y 17, dentro de los cuales no aparece el término *participación*, aunque pertenezcan a esta categoría. Lo mismo sucede con la legislación aplicable para la Ciudad de México, que en la LDNNACM toma el derecho a la participación de manera restringida, pero reconoce en paralelo un conjunto amplio de derechos indirectamente relacionados con la participación.

En la Ciudad de México las políticas de infancia se han enmarcado en los programas de combate a la pobreza (Luna, 2014: 66), que es una perspectiva estratégica y fundamental porque enfrenta una grave situación estructural (véase Gráfica 1). Sin embargo, hasta 2019 no se había consolidado el reconocimiento particular que exige este grupo, y que estipula la CDN a través del modelo de Protección Integral, pues termina por dar prioridad a los grupos que enfrentan carencias, condiciones de vulnerabilidad o marginación.

GRÁFICA 1. POBREZA POR GRUPOS DE EDAD, CIUDAD DE MÉXICO, 2012-2018 (%)



Fuente: Evalúa con base en Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la ENIGH 2012-2014 y ENIGH 2016-2018, de INEGI

⁷ Podemos decir que los primeros dos grupos de derechos corresponden a la perspectiva más tradicional de las políticas de infancia, mientras que el grupo de derechos de participación se ha explorado de manera incipiente, aunque con innovaciones institucionales para su implementación, desde consultas, consejos y foros infantiles a concursos de dibujo o creación literaria.

Como se observa en la gráfica, los niños y adolescentes de entre 0 y 14 años son el grupo etario que sufre carencias y pobreza con mayor intensidad. Ello legitima y justifica la necesidad de adoptar políticas sociales de infancia con un enfoque integrador y de derechos.

Alberto Minujin (2009), en la *Evaluación de las Políticas de Infancia en México, Distrito Federal*, al analizar 30 programas sociales destinados en ese entonces a niñas, niños y adolescentes reconoce las siguientes modalidades de políticas de infancia:

- 1) Apoyo económico para la ciudadanía social de las niñas y los niños, que se traduce en programas de transferencias monetarias focalizadas, uno de ellos destinado a gastos alimentarios, donde se prioriza la atención de niñas y niños de 6 a 15 años, hijos de madres solteras o en riesgo de deserción.
- 2) Programas de atención diurna de menores en la etapa previa a su entrada al sistema escolar, y menores fuera de horario escolar, que contempla Centros de Desarrollo Infantil de las Delegaciones del Distrito Federal (Cendis) y los Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil (CADIS), cuya población objetivo son niños de 45 días de nacidos a 5 años 11 meses, preferentemente de madres trabajadoras.
- 3) Apoyos económicos y complementarios para proveer soporte material a las familias a través del sistema escolar, para disminuir la desigualdad en la educación básica. En este componente se encuentran programas para la provisión de útiles, uniformes y desayunos escolares, seguro educativo, así como transferencias monetarias que van desde la asignación de becas universales, como el caso de Prepa Sí, a otras de tipo focalizado como Educación Garantizada.⁸

Algunos de los programas que integran esta última categoría han alcanzado sustento jurídico. Para el caso de útiles (2004) y uniformes escolares (2014), que son de corte universal, se establecieron leyes específicas para su cumplimiento. Otros programas como Educación Garantizada, Niñas y Niños en Condiciones de Vulnerabilidad, Prepa Sí, o Niñas y Niños Talento, fueron incluidos en la Ley del Sistema Integral de Atención y Apoyo a las y los Estudiantes de Escuelas Públicas en el Distrito Federal (2014), misma que conformó el Sistema Integral a través de un conjunto de programas y acciones dirigidos a estudiantes de escuelas públicas de tipo inicial, básico, medio superior y superior. Llama la atención que, el conjunto de programas que conformaron el Sistema Integral de Atención se diseñaron principalmente bajo criterios de focalización por condición de vulnerabilidad y condicionamiento basado en el mérito.

⁸ Pese a que Minujin no lo explicita, con base en su categorización podemos ubicar al Programa Niñas y Niños Talento en el tercer grupo de políticas, referente a Apoyos económicos y complementarios para proveer soporte material a través del sistema escolar.

Es evidente que la Ley y el Sistema Integral deben actualizarse, debido a las importantes modificaciones que a la fecha se han operado sobre los programas que contienen. Pero, sobre todo, porque el Sistema Integral tendría que mandar el diseño de políticas inclusivas, igualitarias, no discriminatorias y por tanto, de corte universal,⁹ no solo por la propia denominación de *Sistema Integral de Atención*, sino por la posterior adhesión a los principios de la CDN y del interés superior de la niñez en la LDNNACM, decretada un año más tarde. Y desde luego, en atención a los principios de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal y de la Constitución Política de la Ciudad de México.

Surge ahora con mayor claridad una cuestión fundamental: ¿Cómo se relacionan los modelos de política social abordados con los paradigmas de atención a la infancia que se han descrito? En primer término, es claro que la focalización y el condicionamiento, y por tanto Niñas y Niños Talento, son más cercanos al enfoque de Situación Irregular, al centrar su atención en determinados grupos y personas que requieren la tutela del estado, visto este último, primordialmente, con un carácter paternalista. En virtud de lo anterior, se restringe la incorporación a quien incumpla la norma, presente desviaciones o sea merecedor de la ayuda, ya en términos de su condición de pobreza, vulnerabilidad, marginación, falta de instrucción, conductas perniciosas o, para el caso del mérito, por la consecución de logros educativos. Las estrategias que de aquí derivan tienen que ver con un reconocimiento individual o con el reforzamiento de conductas, pero no con la garantía de los derechos.

Si tomamos como ejemplo el programa Niñas y Niños Talento, observamos que la justificación en las Reglas de Operación aduce al comportamiento particular de quienes presentan aptitudes sobresalientes (promedio de calificación igual o superior a nueve), que por su misma constitución tienden a relacionarse de manera distinta a como lo hacen las y los niños promedio. Esto, supuestamente, les crearía problemas de sociabilidad, autoestima e integración; planteamiento muy cercano al punto de vista del enfoque de Situación Irregular. Pero este programa fue más allá, al solicitar el refrendo del comportamiento considerado positivo de la niña, niño o adolescente, como lo es mantener un promedio escolar sobresaliente, y además exigió como condición de permanencia asistir a talleres y actividades que, si bien pueden considerarse lúdicas y formativas, no necesariamente corresponden con el interés de las niñas y niños. Por tanto, incorporaba una doble dimensión de condicionamiento para recibir la beca: mantener un determinado promedio y asistir con regularidad a los talleres.

Al respecto Yanes (2013) comenta lo siguiente:

De nueva cuenta se ha abierto la discusión sobre si una política social de corte universalista [en referencia a la política social de la Ciudad de México] debe privilegiar a unos estudiantes sobre otros, si es correcto o no introducir en el aula la

⁹ Véase la Ley del Sistema Integral de Atención a Estudiantes, 2014. Disponible en: http://www.data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/leyes/LEY_DEL_SIST_DE_ATN_Y_APO_A_EST_DE_ESC_PUB_Y_PRIV_EN_EL_DF.pdf

segmentación y estamentalización entre los educandos, si la mejor manera de promover el aprovechamiento es premiando a unos pocos y cultivando su desarrollo o si lo adecuado es tener políticas y programas destinadas a elevar el nivel general de la educación, prestar atención a las y los estudiantes con mayores dificultades, fomentar los hábitos de cooperación y solidaridad más que los de competencia, construir comunidades de aprendizaje más que trayectorias individuales y más bien asumir que **desde una perspectiva universalista todas las niñas y todos los niños tienen talentos y la función de las políticas y programas es descubrirlos, cultivarlos y desarrollarlos.** (pp. 339-340)¹⁰

Siguiendo con la comparación, en una entrevista (Duer, 2015) Cecchini sostiene que los programas de transferencia condicionada tienen como unidad de intervención a la familia. Esto es importante, ya que expresa una posible reminiscencia, o bien coincidencia, del enfoque de Situación Irregular en los programas dirigidos a la infancia; esto es, que la ayuda se otorga a través de la intermediación de madres, padres o tutores, lo cual no garantiza en todos los casos que el beneficio llegue a las niñas, niños y adolescentes. Si concedemos este punto, la incorporación al programa no tendría que pasar por la intermediación de la familia, aunque su involucramiento sea parte esencial del funcionamiento del programa. En otras palabras, si al interior del hogar la educación no tiene una alta valoración, se debería proteger el interés superior a través de acciones afirmativas que permitan apoyar de manera especial a menores que presentan problemas de aprovechamiento. No obstante, este es uno de los dilemas de difícil solución de las políticas de infancia; la imposibilidad de la autorrepresentación y la sujeción de niñas, niños y adolescentes a las decisiones de los adultos.

En este marco, es fundamental precisar que son claramente distintas las estrategias que tienen que ver con permanencia y conclusión del ciclo escolar, frente a las basadas en la obtención de logros educativos. Las primeras dos han sido de uso bastante común en prácticamente todos los países; al respecto, Cecchini (Duer, 2015) señala que su éxito dependerá de la calidad de la educación y del mercado laboral imperante. Pero, en lo que concierne al mérito del desempeño escolar, el autor comenta:

Sería un error imponer condicionalidades vinculadas con el desempeño escolar para el otorgamiento de la transferencia básica. La idea no es complicar a las familias imponiendo más y más condiciones para que reciban el dinero. Si se trata de una transferencia adicional por mérito habría que ver el modo en que se diseña de manera que no conlleve impactos negativos o perversos. Es preciso considerar la calidad de la oferta educativa en cada país y evaluar si es posible pedir a los jóvenes que tengan un buen desempeño cuando el entorno no

¹⁰ Subrayado propio.

lo favorece. También se debería involucrar a los docentes, de manera que se encuentren comprometidos con este incentivo para no caer en favoritismos. A propósito de este punto, en el año 2012 Chile lanzó el Ingreso Ético Familiar e instaló el Bono por logro escolar. Se trata de una transferencia adicional para jóvenes que pertenecen al 30% más pobre de la población y cursan entre quinto básico y cuarto medio. Este bono se otorga al 30% de mejor rendimiento de cada curso. Aquí surgen algunas complicaciones y puntos débiles: ¿Por qué entregar la transferencia solamente al 30% de mejor rendimiento? ¿Por qué dejar afuera a un joven que ha tenido buenas notas durante todo el año, pero está en el 35%? Sería óptimo que todos los jóvenes de sectores vulnerables que obtienen buen rendimiento puedan obtener ese beneficio. (p.4)

Y concluye señalando:

La elaboración de un *ranking* puede tener un efecto perverso en la dinámica escolar, fomentando la competitividad y perjudicando la solidaridad entre alumnos. Es vital resguardar el buen desempeño grupal (p. 5).

Este último punto recuerda algunos problemas de conflicto y división acaecidos en comunidades rurales, entre quienes accedieron y quienes quedaron relegados de los programas sociales con la implementación del Progreso (Programa de Educación, Salud y Alimentación, posteriormente denominado Oportunidades y que entre 2012 y 2018 llevó el nombre de Prospera).¹¹ Pero igualmente previene sobre los efectos que este tipo de focalización y condicionamiento basado en el mérito produce, cuando la selección recae en los perfiles más favorecidos.

Hay testimonios en América Latina que señalan este tipo de problemas. En un estudio que se realiza de la sociedad paraguaya, Luis Ortiz (2015) menciona los conflictos y problemas asociados con un sistema educativo basado en la ideología del mérito. Concluye que aquellos alumnos más avanzados (principalmente por motivos económicos) tienen una ventaja inicial sobre los demás. De este modo, se contribuye a ensanchar las desigualdades entre unos alumnos y otros. La ideología del mérito ha recibido diversas críticas, por ejemplo, Cociña (2013) señala:

La fórmula coeficiente intelectual + esfuerzo = mérito constituye la forma de validación de los privilegios obtenidos por la nueva clase dominante. Meritocracia es, en resumen, un término acuñado por Young para designar el gobierno por aquellos considerados como poseedores de méritos; mérito se equipara con inteligencia más

¹¹ Este programa pasó a formar parte de las Becas Benito Juárez en 2019.

esfuerzo, quienes lo poseen son identificados a temprana edad y son seleccionados para una educación intensiva adecuada, y hay una obsesión por la cuantificación, puntajes de exámenes, y calificaciones.

Es fundamental reconocer que la ideología del mérito, como se ha apuntado, está en los cimientos de la construcción del planteamiento y del diseño del Programa Niñas y Niños Talento. Así, inclusive para las niñas y niños con discapacidad este enfoque también constituye una acción discriminatoria en términos de acceso a la política social. Liebel (2009: 67) considera que es necesario poner en tela de juicio estas estructuras, que se acompañan de prácticas discriminatorias, basadas en un modelo de competencia que no favorece la creación de comunidades, ni el desarrollo de las capacidades de participación de niñas y niños.

A modo de conclusión, es posible valorar los esfuerzos por cambiar a un modelo más integrador y comprensivo, que eliminó la condicionalidad de mérito y amplió la cobertura a las y los estudiantes de educación pública primaria y secundaria (y a partir de febrero de 2020 preescolar), aun en un contexto adverso en términos de las tendencias dominantes de política social, tanto nacionales como internacionales. No obstante, el momento presente nos coloca en una transformación aún inconclusa que da pie a la coexistencia de los dos modelos; reconocimiento de derechos de la infancia, pero bajo un esquema de asistencia y tutela, con instituciones que enfrentan grandes retos para el cumplimiento de objetivos más amplios y requieren transformaciones acordes con la nueva legislación.

En el caso del programa Niñas y Niños Talento, su operación corre a cargo del Sistema Integral para el Desarrollo de la Familia de la Ciudad de México, DIF-Ciudad de México, que además maneja otros programas importantes dirigidos a la infancia (Alimentos escolares; Hijas e Hijos de la Ciudad, Becas Escolares para Niñas y Niños en Condiciones de Vulnerabilidad, Educación Garantizada, entre otros), algunos enmarcados en el Sistema Integral de Atención a Estudiantes. Considérese que la naturaleza del DIF-Ciudad de México responde claramente a una lógica de restitución de derechos y asistencia social que, pese a los esfuerzos de su personal por ofrecer una atención integral, su constitución y diseño institucional es previo a una perspectiva amplia de derechos y desarrollo como la que emana de la CDN. Considérese además que las distintas atribuciones que desde dicha institución se llevan a cabo, descansan en un modelo de atención orientado por la asistencia a poblaciones vulnerables,¹² donde niñas y niños representan un grupo poblacional más, que incluye a personas con discapacidad, madres solteras, personas afectadas por desastres, si bien niñas y niños en condiciones de vulnerabilidad son el grupo de atención primaria.

¹² Véase Estatuto Orgánico del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México (DIF, 2019: 7-25)

Como se aprecia, no existe una institución o instancia de articulación efectiva dedicada enteramente a la protección y promoción de los derechos de toda la infancia, cuyas garantías en ocasiones han quedado supeditadas a la satisfacción de otros derechos sociales y a la mediación de los adultos, lo cual a su vez refleja uno de los grandes dilemas ya citados en cuanto a políticas de infancia. De facto, permanece una concepción pasiva del niño, receptor de políticas y programas sociales fragmentados, vehiculados siempre a partir de la familia, sin la posibilidad de dar un rol protagónico a la niñez en la construcción de su propio desarrollo. Por tanto, además de la insuficiencia de las adecuaciones normativas, institucionales y de política pública, aún falta desarraigar las representaciones tradicionales sobre la niñez. Estas últimas consideraciones presentan desafíos que deben servir para ampliar los márgenes del debate tradicional sobre políticas de infancia en la Ciudad de México.

Mención aparte merecen los temas de la escuela y el sistema educativo, a los cuales se asigna una función integradora que responde a un derecho social universal, aunque también es una obligación de toda niña y niño. Esta institución tiene una responsabilidad muy importante en la promoción y garantía de los derechos de niñas y niños, por lo que también tendría que adherirse una perspectiva de derechos e inclusión. No obstante, las instituciones encargadas de la atención de niñas y niños encuentran dificultades para establecer nuevos esquemas que incorporen dicha perspectiva, en gran parte por las estructuras y dinámicas sociales en las que se insertan, y de las cuales la institución educativa forma parte y contribuye, en muchos casos, a reproducir:

más llamativa es la introducción de conceptos meritocráticos en la obtención de beneficios en donde supuestamente se premia el esfuerzo individual estableciendo una estratificación de hecho entre los estudiantes otorgando una transferencia más alta a los mejores promedios, cuando la propia evaluación interna del programa [refiere el programa Prepa Sí] encontró una correspondencia entre el nivel de calificaciones y nivel de ingresos de las familias, siendo los estudiantes de mayores calificaciones los que provienen también de familias con mejores ingresos (Yanes, 2013: 339).

Así, en términos de políticas de infancia, es fundamental reconocer y proteger el rol de la escuela pública como mecanismo de movilidad e integración social, buscando explícitamente conjurar los riesgos de que tal institución sea funcional a la reproducción de determinadas desigualdades y estructuras sociales. En ese sentido, es necesario evitar que la política pública promueva esquemas en los que refuerza el modelo educativo de aprendizaje basado en la competencia, discriminando a niños con rendimiento considerado insuficiente o que tienen problemas de disciplina.

Por ello, es importante considerar a los espacios educativos como lugares donde niñas y niños ejercen sus derechos y, por tanto, deben incorporar esquemas no discriminatorios, buscando adecuar la conjunción de los distintos grupos de derechos (de protección, provisión y participación) sin menoscabo de ninguno de ellos y en favor del bienestar y desarrollo integral de la infancia.

V. PROGRAMA NIÑAS Y NIÑOS TALENTO

V.1 Antecedentes, descripción y análisis del programa

Niñas y Niños Talento fue un programa de ejecución conjunta entre el DIF Ciudad de México y el Fideicomiso Educación Garantizada de la Ciudad de México (FIDEGAR). Esta última institución financiaba la beca que se otorgaba. En su primer año (2007) el entonces programa Niñ@s Talento únicamente atendía al grupo etario comprendido entre los 6 y 12 años, y a partir de 2008 amplió el rango hasta los 15 años, con lo cual incluyó a las y los alumnos de nivel secundaria; posteriormente, en 2012 cambia de nombre a Niñas y Niños Talento, en consideración del enfoque de género. El Programa constaba de tres componentes:

TABLA 1. COMPONENTES DEL PROGRAMA

Componentes del Programa	Institución responsable
1) Transferencias monetarias; \$3 300.00 anuales distribuidos en 12 mensualidades de \$200.00, más dos depósitos semestrales.	FIDEGAR
2) Servicios Extraescolares; actividades en áreas científicas, artísticas y deportivas.	DIF Ciudad de México
3) Atención a Niñas, Niños y Adolescentes con sobredotación intelectual; diagnóstico y apoyo psico emocional (PIDASI)	

Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación 2019

Se dirigió a estudiantes de escuelas públicas de nivel básico, con aptitudes académicas sobresalientes, preferentemente con vulnerabilidad por carencia social o pobreza, y de manera focalizada a estudiantes con sobredotación intelectual.¹³ De 2015 a 2019 el monto del apoyo económico permaneció en \$3 300.00 anuales, con entregas mensuales de \$200.00, más dos depósitos semestrales, uno de \$600.00 y otro de \$300.00 pesos. El presupuesto comenzó con una asignación de \$100 000 000.00 en 2007, alcanzó un techo presupuestal de \$341 615 340.00 en 2018, y desciende nuevamente a \$100 000 000.00 para 2019, para cubrir los meses de enero a junio; posteriormente, en septiembre de ese año inició el Programa Mi Beca para Empezar, que otorgó un monto anual de \$3 000.00 pesos a todos los

¹³ Para los fines de esta evaluación se analizará primordialmente lo relacionado con la población comprendida dentro del alto aprovechamiento, que recibe atención por la vía del componente de servicios extraescolares, dejando de lado el componente PIDASI (Programa Proceso Integral para el Diagnóstico y Atención a la Sobredotación Intelectual), que atiende la sobredotación intelectual, debido a que ambos procesos de atención son cualitativamente distintos, además de que PIDASI únicamente atiende a 0.3% de la población inscrita en el Programa Niñas y Niños Talento.

inscritos en escuelas públicas de primaria, secundaria y de educación especial inscritos, éstos últimos, en los Centros de Atención Múltiple (CAMs)¹⁴.

TABLA 2. PRESUPUESTO DEL PROGRAMA

Año	Presupuesto
2007	\$100 000 000.00
2011	\$185 495 093.00
2014	\$330 000 000.00
2015	\$333 300 000.00
2016	\$336 633 000.00
2017	\$340 033 000.00
2018	\$341 615 340.00
2019	\$100 000 000.00

Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación de los años correspondientes

Cabe señalar que el presupuesto anteriormente referido corresponde solo al pago de las becas, porque adicionalmente se tienen gastos de operación que de acuerdo con el Programa Operativo Anual 2019, ascienden a \$79 062 396.00 que se desglosan de la siguiente forma:

TABLA 3. GASTOS DE OPERACIÓN

Servicios Personales	Materiales y Suministros	Servicios Generales
\$30 117 203	\$8 964 176	\$39 981 017

Fuente: Programa Operativo Anual 2019, DIF¹⁵

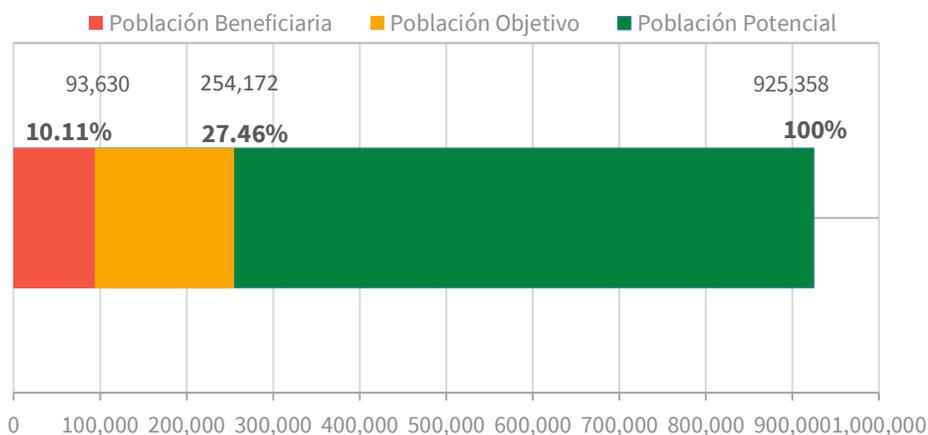
¹⁴ A partir de 2020 Mi Beca para Empezar extendió su cobertura al nivel preescolar.

¹⁵ Disponible en http://intranet.dif.cdmx.gob.mx/transparencia/new/art_121/4/anexos/PR121041T19_POA_2019.pdf

En 2014 inició la actividad institucional “Proceso Integral de Diagnóstico y Atención a la Sobredotación Intelectual” (PIDASI), identificando a 38 niñas y niños. Luego de alcanzar el estatus de programa social en 2017, en 2019 su población beneficiaria (300) se incorporó a Niñas y Niños Talento.

En cuanto a la cobertura de Niñas y Niños Talento, podemos decir que era alrededor de 10% del total de las Niñas, Niños y Adolescentes (NNA) de 6 a 15 años inscritos en escuelas públicas de nivel básico en la Ciudad de México. Según los registros de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en 2018 había 925,358, constituyendo ésta la población potencial del programa. Los que presentaban Aptitudes Académicas Sobresalientes (AAS), es decir calificación de entre 9 y 10, eran 254,172 (27.5% del total), siendo ésta la población objetivo del Programa Niñas y Niños Talento. En ese año (2018), la población con AAS beneficiaria del programa ascendió a 90,176 lo cual constituyó aproximadamente 35% de la población objetivo, es decir de los que presentaban AAS. Lo anterior muestra la baja cobertura que tuvo el programa, en comparación inclusive con su población objetivo. Es importante señalar que en 2019 el programa incorporó a 3,454 NNA, algunos de los cuales fueron afectados por el sismo del 19 de septiembre de 2017, así como a las hijas y/o hijos: del personal técnico en seguridad de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario, de la policía adscrita a la Secretaría de Seguridad Pública, del Personal C5 y del Heroico Cuerpo de Bomberos, que fueron incorporados al programa en 2019. Además, como mencionamos, se incluyó a 300 NNA con superdotación intelectual (NNASI). La evolución de la cobertura, según las Reglas de Operación del programa, se mantuvo entre los 90 mil y poco más de 100 mil niñas y niños (véase Tabla 4).

GRÁFICA 2. COBERTURA DEL PROGRAMA



Fuente: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación 2019

TABLA 4. HISTÓRICO DE DEFINICIÓN Y METAS DE BENEFICIARIOS

Año	Meta	Definición de población beneficiaria
2007	100 000	Niñas y niños
2015	101 000	Niñas y niños de 6 a 15 años con aptitudes académicas sobresalientes con promedio mínimo de 9.0, que estudien en escuelas primarias y secundarias públicas de la Ciudad de México y que tengan condiciones de vulnerabilidad por carencia social.
2016	102 000	Niñas y niños de 6 a 15 años con aptitudes académicas sobresalientes con promedio mínimo de 9.0, que estudien en escuelas primarias y secundarias públicas de la Ciudad de México y que tengan condiciones de vulnerabilidad por carencia social.
2017	103 040	Niñas y niños de 6 a 15 años con aptitudes académicas sobresalientes con promedio mínimo de 9.0, que estudien en escuelas primarias y secundarias públicas de la Ciudad de México.
2018	103 520	Niñas y niños de 6 a 15 años con aptitudes académicas sobresalientes con promedio mínimo de 9.0, que estudien en escuelas primarias y secundarias públicas de la Ciudad de México.
2019	93 630	Niñas, niños y adolescentes, preferentemente de zonas con Índice de Desarrollo Social muy bajo, bajo o medio. El .3% se focaliza a NNASI.

Fuente: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación del programa

Comparando algunos elementos del Programa Niñas y Niños Talento con otros del Gobierno de la Ciudad, se identifica lo siguiente. Los programas Educación Garantizada, y Niñas y Niños en Condiciones de Vulnerabilidad,¹⁶ también operados por el DIF, tienen un diseño similar que articula un componente de transferencia monetaria, con actividades lúdicas, de desarrollo de habilidades y provisión de otros servicios (psicológicos, médicos). Sin embargo, la forma de incorporación de los beneficiarios difiere, en tanto se da jerarquía a la atención de menores en condiciones de vulnerabilidad. Por otra parte, el Programa de Becas del Instituto de Educación Media Superior, coincide con el otorgamiento de la beca con base en el mérito, debido a que condiciona el beneficio a mantener el estatus de estudiante regular, es decir, no adeudar materias de acuerdo a su plan de estudio. No obstante, ya sea por el procedimiento de acceso o población objetivo, ninguno de los programas mencionados presenta duplicidad. En el caso del programa Va Segur@, que proporciona un seguro contra accidentes a quienes acuden al sistema de

¹⁶ A partir de 2020 ambos programas pasaron a formar parte de la Beca Leona Vicario de la Ciudad de México.

educación básica y media superior de la Ciudad de México, se estableció un mecanismo de articulación con Niñas y Niños Talento.

Por otra parte, la *Evaluación Interna Integral 2016-2018* identifica importantes debilidades en el diseño y operación del Programa Niñas y Niños Talento, como son:

- Diagnóstico limitado, sin identificación del objetivo mayor, e indicadores de cobertura restringidos para evidenciar a qué problemática de carácter público atiende; esto puede explicarse por la ausencia de bibliografía y estadística especializada.
- Solo se atiende al 3% de la población de NNA inscritos en el nivel básico con carencia social o pobreza.¹⁷
- Se carece de un enfoque de Derechos del niño, ya que el proceso resulta calificativo y contrario al Derecho a la inclusión y no discriminación.
- Existe desarticulación entre la Matriz de Indicadores y Resultados, y los objetivos del programa.

Tal y como ha referido la propia evaluación interna realizada al programa (DIF, 2018), existen áreas de oportunidad y limitaciones fundamentales que tienden a comprometer la operación y los resultados. Las Reglas de Operación 2019 del Programa refieren:

En la Evaluación Interna Integral 2016-2018 se identificaron debilidades del diseño del programa como son: Diagnóstico limitado, sin identificación del objetivo mayor e indicadores de cobertura limitados para evidenciar a qué problemática de carácter público atiende (Evaluación Interna Integral 2016-2018). Bajo este contexto, en la presente Regla de Operación del ejercicio 2019, en la ejecución de la revisión del Diseño del Programa, se identificaron los siguientes hallazgos: 1. La denominación del Programa Niñas y Niños Talento carece de un enfoque de derechos del niño, ya que resulta calificativo y contrario al derecho a la inclusión y no discriminación. El diseño del programa adolece de una clara identificación del problema social a resolver, lo que significa que establecer transferencias monetarias y actividades extracurriculares para niñas, niños y adolescentes, con una calificación de nueve-diez de promedio, no resuelve una problemática mayor y que es un Derecho de toda niña, niño y adolescente al acceso de actividades extracurriculares que desarrollen sus aptitudes artísticas, científicas y deportivas. Bajo este parámetro, el programa de Niñas y Niños Talento presenta severas limitaciones de diseño, donde

¹⁷ Las estimaciones fueron realizadas con los datos de Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social).

metodológicamente, carece de elementos para justificar su existencia como programa social (DIF, 2019).

En estricto sentido, los encargados de la operación del programa señalan las limitantes presentes en la lógica interna del mismo, considerando que los resultados de la intervención se encuentran comprometidos, al partir de un diagnóstico que no contiene evidencia suficiente para demostrar y definir el problema público que pretende resolver. La evaluación interna, por tanto, señala algunos problemas significativos del programa que nuevamente son abordados por el presente trabajo. En ese sentido, resulta particularmente llamativo el sesgo social de la intervención, el cual se traduce en el hecho de que los niños que sufren carencia social o pobreza, siendo un grupo particularmente afectado por este problema estructural, son una clara minoría entre los beneficiarios. Ello refuerza el planteamiento teórico esgrimido anteriormente, que señala con elocuencia que los programas y políticas basadas en el mérito son socialmente regresivos (Yanes, 2013; Ortiz, 2015; Cociña, 2013; Liebel, 2009; Duer, 2013; y otros).

VI. DISEÑO DE LA INTERVENCIÓN

VI.1 Apego del programa a la normativa aplicable

De acuerdo con la Evaluación Interna Integral 2016-2018, el programa se alineaba: con los artículos 5, 7, 8, 33, 34, 36, 38, 42, 44, 45 y 46 de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal; 10, 11, 21 y 97 de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente; 2, 5 y 6 fracción I de la Ley del Sistema Integral de Atención y Apoyo a las y los Estudiantes de Escuelas Públicas en el Distrito Federal; con el 15 de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México; y con los artículos 5, 45 y 47 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal.

Por su parte, las Reglas de Operación del Programa (ROP) 2019 señalan que el programa está alineado con los artículos: 4, 8 y 11 de la Constitución Política de la Ciudad de México, así como con los principios de la LGDSDF contenidos en su Artículo 4. Esta diferencia, entre lo que expone la evaluación interna y las ROP 2019, plantea que, luego del análisis normativo, la institución responsable decide acotar la alineación del programa, cuestión válida en términos de reducir su complejidad y comprender mejor su naturaleza. No obstante, es preciso incluir la Ley que mandata al programa en el marco del Sistema Integral de Atención a Estudiantes, ya que esta referencia no está integrada en las Reglas de Operación

2019. La Tabla 5 presenta un análisis de la alineación normativa del programa, identificando inconsistencias y problemas relevantes en esta dimensión.

TABLA 5. ANÁLISIS DE LA NORMATIVIDAD APLICABLE

Documento normativo	Artículo	Comentarios
<p>Constitución Política de la Ciudad de México</p>	<p>4. Principios de interpretación y aplicación de los derechos humanos.</p>	<p>El programa estableció en el papel una fundamentación de derechos al pleno desarrollo físico, mental, material y cultural; sin embargo, su diseño no se corresponde con el apartado B del Artículo 4 Constitucional, Principios rectores de los derechos humanos, que señala en su párrafo 1: “La universalidad, interdependencia, indivisibilidad, complementariedad, integralidad, progresividad, y no regresividad son principios de los derechos humanos”; y en el párrafo 4: “En la aplicación transversal de derechos humanos las autoridades atenderán las perspectivas (...) del interés superior de niñas, niños y adolescentes, el diseño universal, la interculturalidad, la etaria y la sustentabilidad; y en su apartado C. Igualdad y no discriminación, párrafos 1 y 2, “Las autoridades adoptarán medidas de nivelación, inclusión y acción afirmativa”; “La negación de ajustes razonables, proporcionales y objetivos se considerará discriminación.” Se considera que el criterio de acceso por calificación entra en conflicto con los principios citados.</p>
	<p>8. Ciudad educadora y del conocimiento</p>	<p>Ciertamente, el programa contribuyó de manera parcial al cumplimiento al apartado A. Derecho a la educación, párrafo 7, “Las autoridades educativas promoverán la ampliación paulatina de las jornadas escolares hasta un máximo de ocho horas con programas artísticos, deportes y de apoyo al aprendizaje.”; y también abonó al cumplimiento de los apartados: C. derecho a la ciencia e innovación tecnológica, D. Derecho a la cultura y E. Derecho al deporte. No obstante, se debilitó su apego con el párrafo 6 del apartado A. “Atendiendo al principio rector del interés superior de la niñez, las autoridades velarán por el pleno ejercicio del derecho de las niñas y de los niños a recibir educación, garantizando su acceso y respetando su pleno cumplimiento; y 10 del mismo apartado, “Las autoridades de conformidad con su</p>

		<p>ámbito de competencia, establecerán acciones afirmativas destinadas a prevenir o compensar situaciones de desventajas o dificultades de grupos vulnerables, con el fin de procurar su permanencia en el sistema educativo.” Sobre este último punto, es cierto que el programa establece casos de excepción; sin embargo, ello no subsana la exclusión del 89% de niñas y niños que estudian en escuelas públicas pero que no cumplen con el concepto de talento, basado en la calificación.</p>
	<p>11. Ciudad Incluyente</p>	<p>El apartado B. Disposiciones comunes, numeral 3 inciso a, señala: Se promoverán: Medidas de nivelación con enfoque de atención diferencial, atendiendo las causas multifactoriales de la discriminación, lo cual representa un reto y una omisión relevante del programa, a saber, cómo establecer, más allá de casos excepcionales, la incorporación de niñas y niños con problemas de aprendizaje o bajo rendimiento escolar.</p>
<p>Ley General de Desarrollo Social del Distrito Federal</p>	<p>4. sobre los principios de la política de desarrollo social.</p>	<p>El programa no se apegó a los principios de universalidad, igualdad, equidad social, justicia distributiva, territorialidad y participación. Debido a que el programa alcanzó la universalidad por razones presupuestarias, en apego del Artículo 27 de la misma ley, tendría que haber optado por un esquema de atención territorial, pero esto no sucedió, pues aun cuando se acotaba el alcance de la cobertura a las escuelas públicas, ciertamente esto no devino de un ejercicio de atención basada en un diagnóstico territorial. En cuanto a la igualdad, equidad social y justicia distributiva, el programa planteó en sus Reglas de operación lineamientos para dichos principios cuya concreción no se apreciaba, tales como: “El programa contribuye mediante actividades integrales a la eliminación de la desigualdad, exclusión y subordinación basada en los roles de género”, “El programa contribuye a la igualdad social, al considerar criterios de prioridad para mujeres indígenas y con discapacidad” [ROP, p. 2]. En el caso de la territorialidad, el propio programa señala carecer de un enfoque territorial, y lo asume como un área de oportunidad. Finalmente, el principio de participación estuvo presente en el desarrollo efectivo del programa, lo cual ha sido manifiesto en las entrevistas realizadas, pero los documentos normativos oficiales no integran de forma</p>

		efectiva esta dimensión. Por ejemplo, no se encuentran reconocidos, conceptualizados ni normados los eventos llamados Familia Talento, en los que participaban padres y madres en las actividades extraescolares. En estos espacios se colocaba a niñas y niños como los actores centrales y protagónicos de su actividad (presentaciones artísticas, ferias de ciencia, competencias deportivas).
Ley del Sistema Integral de Atención y Apoyo a las y los Estudiantes de Escuelas Públicas en el Distrito Federal	Artículo 6, párrafo V.	La transferencia monetaria del programa fue incluida como parte de esta Ley, en el Sistema Integral, pero se dejó de lado la última línea que da luz sobre la finalidad del programa, “impartición de clases extraescolares (...) generando procesos de participación infantil.” Este punto puede parecer menor, pero reviste la mayor importancia, puesto que el programa manifiesta atender el derecho al pleno desarrollo físico, intelectual, material y cultural, pero eso no aparece en la Ley. El programa planteaba coadyuvar al enriquecimiento extracurricular de NNA que destaquen en su aprovechamiento y, en segundo término, la generación de procesos de participación, que se espera como consecuencia de lo primero, es decir como un objetivo o fin a alcanzar. Por tanto, se observa una discrepancia clara entre lo establecido por la Ley y lo dispuesto por las Reglas de Operación del Programa.

Fuente: elaboración propia con base en la normatividad vigente; subrayado propio

El anterior cuadro muestra el frágil apego que tuvo el programa a distintos principios de la política social relativos a la universalidad, progresividad, no regresividad, no discriminación, así como al del interés superior de la niñez (no exclusión y enfoque de derechos) y el mandato de generar acciones afirmativas con el fin de prevenir y compensar las desventajas que enfrentan los grupos más vulnerables, además de promover su permanencia en el sistema educativo. En el mismo sentido, y ante la falta de recursos para implementar un programa de corte universal, normativamente se establece la pertinencia de una intervención con enfoque territorial, pero eso no sucedió, dando como resultado un esquema de tendencia regresiva que favorece al sector más aventajado en términos económicos y académicos. De esta manera se contribuyó al ensanchamiento de la desigualdad de oportunidades para el desarrollo pleno de la niñez.

Por último, se resta importancia al objetivo relativo a la participación que establece la Ley del Sistema Integral de Atención a Estudiantes, pues el programa impulsa esta participación como complemento de las actividades extraescolares (presentaciones, actividades con padres, foros); es decir, que esta participación se entiende como insumo al pleno desarrollo. En ese sentido, la lógica debería ser inversa

y el pleno desarrollo de las distintas dimensiones y modelos de atención (material, social, artística, científica, académica) daría lugar a los procesos de participación.

VI.2 Análisis de correspondencia entre el nombre, diagnóstico y problema público

El programa ha recibido observaciones importantes y esto se debe en gran parte a la confusión que genera su diseño. Partamos del nombre que orientó el sentido del programa, Niñas y Niños Talento; el enunciado da a entender que quienes logren dicho parámetro (promedio de entre 9 y 10) pueden considerarse talentosos. Lógicamente se excluye a los que no cumplen con el criterio, y por ende no se consideran talentosos. El testimonio de los participantes concuerda con que esto es difícilmente sostenible, y también se señala que en algunos casos se presentan problemas de autoestima e integración entre hermanos o niños que no pueden acceder por no contar con el promedio.

*Al principio, trabajar con los niños de 9 y 10 era como un incentivo [hacia los niños] para seguir sacando buenas calificaciones, eso estaba padre, sin embargo nos limitaba mucho, porque si el niño bajaba ese promedio no siempre regresaba, se daban casos de depresión y en lugar de ayudarlo para que volviera a sacar la nota, se frustraba porque ya no sería bailarín o la actividad que aquí hacía y también el caso de los hermanitos que venían a las clases y decían —yo quiero tomar esas clases también, pero no puedo porque yo saco 8—. Entonces, por fuera se les permite entrar a las actividades, porque además el niño no llega solo, va con su mamá y hermanitos que no pueden dejar en casa, también algunos papás, entonces eso del promedio pues no terminaba de ser tan estricto en la realidad. (...) Por eso creo que si se quita esta brecha del promedio, se va a ampliar a quien quiera tomar las actividades, y también sería benéfico lo de la beca universal. **Lo único que sí causa un poquito de susto, es si después ya nadie quiere venir porque a todos les dan el apoyo [económico].***

Coordinadora de Ciencias del Programa

Cuando comenzó el programa iba encaminado al reconocimiento de las niñas y niños, pero, ahora vemos que es tan grave la situación de niñas y niños, tan grande y urgente, que ciertamente no puede ser un objetivo prioritario el reconocimiento o premiación de los altos promedios. Ahora, de si es necesario estimular la excelencia, eso no lo dejaría, personalmente no me parece mal, si hay casos de desempeño extraordinario, por qué no hacer un programa especial, sobre todo de niños que tienen alto desempeño y no tienen contacto con otras actividades educativas para ampliar su horizonte.

Personal DIF y del Programa Niñas y Niños Talento

Es mejor no distinguir por calificaciones porque los niños son muy crueles y se molestan con que tal es niño talento y tal es un neófito. Hay niños que no tienen buenas calificaciones porque no pueden, pero son muy inteligentes, y a esa edad se sienten mal cuando alguien más tiene privilegios.

Derechohabiente madre de familia

Así, resulta fundamental que el testimonio de operadores clave del programa ratifica los efectos nocivos, en términos de integración social y bienestar de la infancia, de condicionar el otorgamiento de la beca al promedio académico. En términos micro sociales, resulta particularmente llamativo cómo el programa condiciona e influye en determinados comportamientos al interior de las familias, al crear una suerte de segregación entre los propios hermanos que puede inclusive generar consecuencias de segundo orden.

La lógica de la condicionalidad del Programa Niñas y Niños Talento fue doblemente punitiva, por cuanto expulsó de la intervención a quienes no obtenían un determinado promedio o bajaban del que habían logrado, y también porque en caso de inasistencia a los talleres se les dejaba de otorgar la transferencia monetaria. En ese sentido, las condicionalidades funcionaron como mecanismos de control e incentivo social, al castigar o recompensar determinados comportamientos en grupos específicos de población, descartando el reconocimiento universal de derechos exigibles en cualquier contexto y condición.

En un estudio con grupos focales realizado por Evalúa (en prensa) sobre condicionamiento de Programas, se descubrió que en el caso de Niñas y Niños Talento, el requisito de asistir a los talleres no era percibido por las madres de los niños como una ventaja o beneficio, sino como una auténtica obligación para poder obtener la transferencia monetaria, en algunos casos difícil de satisfacer al tener que invertir tiempo y dinero en los traslados y en la actividad. En ese sentido, resulta particularmente relevante cómo el esquema de condicionalidad se introyecta y arraiga en el imaginario de los beneficiarios de los programas sociales, quienes terminan por asumir que recibir una determinada transferencia no es un derecho, sino una contraprestación.

A lo largo del texto se ha discutido si condicionar el acceso por vía de la calificación es adecuado en términos del bienestar de las niñas y los niños, dada la heterogeneidad de los contextos escolares y familiares que influyen en el rendimiento escolar; empero, en términos del diseño del programa Niñas y Niños Talento, ¿cuál fue la justificación para utilizar el criterio de la calificación? En las ROP (apartado III.2, problema social atendido por el programa) apenas se esbozan las razones para ello:

“Esta problemática encuentra sus raíces en varios factores que confluyen en la necesidad de dar atención específica a las niñas y niños sobresalientes académicamente, **por un lado, la circunstancia misma de su aptitud sobresaliente genera un comportamiento distinto en cualquier aspecto de su desarrollo**, en áreas más determinadas del talento, tales como: sociales, físicas, artísticas, musicales, lingüísticas y académicas; por otra parte, **las niñas y niños sobresalientes académicamente carecen de oportunidades para lograr impulsar su desarrollo**; en el sistema educativo existen diversas variables que repercuten en el aprendizaje, el desarrollo y la participación de las y los niños y jóvenes, tales como la **escasa capacitación de los docentes, la falta de formación** para atender la diversidad, la **homogeneidad de la enseñanza**, la escasez de profesionales de apoyo y de recursos, la rigidez de los planes de estudio y los criterios de evaluación; además en **la mayoría de las escuelas públicas se carece de actividades extraescolares**¹⁸ que fomenten el desarrollo de las niñas y niños en todas las áreas del conocimiento, por ejemplo natación, danza, artes plásticas, teatro y gimnasia (DIF, 2019).

Además de establecer que el programa responde a problemas estructurales del sistema público de educación y que son, aparentemente, las niñas y niños más destacados los que sufren las peores consecuencias de la escasa capacitación de los docentes y de la carencia de clases extracurriculares para un mejor y mayor desarrollo, en las ROP se atribuye un problema adicional asociado a un comportamiento distinto de las niñas y niños mejor calificados. De lo anterior se desprende que el criterio formal del programa para condicionar el acceso por vía de la calificación no tiene que ver con un propósito manifiesto de estimular o reconocer el aprovechamiento, sino de reducir las conductas particulares en la población infantil con altas calificaciones. Tanto el objetivo como la población objetivo del programa derivan de dicho argumento: quienes presentan aptitudes académicas sobresalientes, dado su comportamiento, aptitudes singulares y condiciones adversas, deben ser apoyados para encauzar su desarrollo. Pero para asegurar que los infantes continúen con alto rendimiento y mejoren su capital humano, más allá de lo ofrecido a través del sistema educativo público formal, se requiere condicionar el apoyo económico a la asistencia de las actividades extracurriculares. Esta premisa fundamental y estratégica del programa es ampliamente problemática y no está sustentada en evidencia sólida.

El problema público y su diagnóstico se tornan frágiles. No se aporta evidencia de que un niño o niña con calificaciones de 9 o 10 tenga necesidades particulares diferenciadas de quien obtiene una

¹⁸ Subrayado propio.

calificación menor. Por el contrario, el umbral de la calificación parece, en todo caso, débil, arbitrario e insuficiente para justificar una intervención pública a partir del diagnóstico presentado.

En cuanto a la segunda dimensión del problema público que atiende el programa, está claro que no solo las niñas y niños sobresalientes enfrentan condiciones económicas y sociales adversas. Incluso es factible la hipótesis de que aquellos con calificaciones más bajas muy probablemente enfrentan obstáculos y adversidades mayores, por lo cual concebir el comportamiento y condición socioeconómica de niñas y niños sobresalientes como un problema público no es plenamente justificable, menos aún el criterio de la calificación como condición para acceder al programa.

Al respecto, evaluaciones sobre programas similares, como Prepa Sí, han sido elocuentes al respecto:

La existencia de estímulos económicos diferenciados según el promedio de calificaciones expresa y materializa una concepción inconsistente y reducida del aprendizaje, de los factores que lo explican, propician o inhiben; por otra parte, contradice aspectos sustantivos implicados en los objetivos y propósito del programa y finalmente se asienta como un medio poco pertinente y con muy baja capacidad de incidir y afectar positivamente el problema que atiende. En primer lugar, la derivación de este componente carece definitivamente de un marco de análisis explicativo e interpretativo que lo apunte y justifique en una relación clara y suficiente con el aprovechamiento escolar. Sin embargo, en el Prebu [Programa de Estímulos Económicos al Bachillerato Universal] el rendimiento académico no se fundamenta en ningún tipo de reflexión teórica ni en estudios o diagnósticos de corte empírico que den cuenta sobre esta relevante dimensión o algunas de sus expresiones en la población estudiantil inscrita en el nivel medio superior del DF. Esta situación pone al descubierto una utilización mecánica a todas luces simplista, —por reduccionista— de la funcionalidad que alcanza la calificación como indicador apto para esclarecer, medir, constatar o validar el nivel de aprovechamiento de los estudiantes (Evalúa, 2008: 257).

Una cuestión clave a la que apunta la evaluación citada es que, efectivamente, el promedio no necesariamente es un indicador idóneo de aprovechamiento escolar, como se infiere también del diseño del Programa Niñas y Niños Talento:

La preeminencia que adquiere la calificación —como único parámetro o indicador de los niveles de aprendizaje—, desconoce de manera directa el conjunto de factores y dimensiones que participan y explican de manera más consistente y específica los niveles de aprovechamiento. Entre otros cabe destacar por la injerencia que tienen en el aprendizaje: la capacidad y los perfiles docentes; el currículum; los modelos educativos e institucionales; las condiciones materiales de infraestructura y de los recursos didácticos; el aprendizaje previo, las formas en que finalmente se materializa en los contextos

escolares la formación de calidad y los aprendizajes que propician; las formas, ritmos y estilos de aprendizaje que experimenta cada alumno. Las calificaciones, de acuerdo con concepciones pedagógicas acreditadas, se constituyen en un instrumento que poco tiene que ver con el nivel de aprendizaje, sino que se encuentra más bien ligado a las relaciones de poder implicadas en la actuación docente y en las interacciones que se operan entre los principales actores del proceso educativo enmarcados en la escolarización; a los factores subjetivos y que subyacen en los criterios que entran en juego en la asignación de una calificación; a los requerimientos institucionales directamente determinados por los procedimientos de promoción y por la funcionalidad pedagógica de los instrumentos (exámenes, pruebas, etcétera) que sirven a la generación de estos códigos numéricos (Evalúa, 2008: 258).

A partir de lo anterior, la propia evaluación señala que las calificaciones han sido cuestionadas como categoría para medir el éxito o el fracaso escolar; necesitamos adoptar una visión institucional, estructural, socioeconómica e integral de los problemas educativos, tales como el aprovechamiento, la eficiencia terminal o la función de integración social del sistema. Si la calificación no es un buen indicador para medir aprovechamiento escolar, mucho menos debería utilizarse como un umbral de significado que habilite o no a los niños a disfrutar de determinados servicios extraescolares, que pueden tener impactos decisivos en el desarrollo de los infantes, independientemente de su promedio. En ese sentido, se debe enfatizar que las calificaciones no son el resultado del mérito individual de los estudiantes, sino que se vinculan a:

las múltiples interrelaciones que en el tiempo y en el espacio imbrican condiciones pasadas del alumno, los contextos específicos (familiares, culturales, socioeconómicos) y los propiamente escolares (Evalúa, 2008: 259).

Así, utilizar la calificación como condición de acceso a los programas sociales, ignora las condiciones en las que opera la intervención, las cuales se relacionan con la diversidad de planteles, ubicación territorial o calidad de los servicios escolares, el propio perfil de aprendizaje de las y los estudiantes, elementos marcados por su pronunciada heterogeneidad. La citada evaluación en torno al programa *Prepa Sí*, inclusive, contribuye a cuestionar los principios y valores en los que se asienta el otorgamiento de beneficios en función de las calificaciones:

Una de las contradicciones más evidente emerge en el marco de los principios y fines sociales implicados en la universalización de los apoyos económicos (estímulos)

destinados a los estudiantes inscritos en el sistema público. Esto ubica al Prebu de manera muy significativa y en un esfuerzo sin precedentes, en el sendero que materializa principios de manera efectiva y en la generación de condiciones que asientan el carácter social y público de la educación media superior, y con ello las posibilidades que esta formación brinda a los jóvenes para participar de manera más equitativa en las oportunidades de desarrollo. En este marco, la asignación de estímulos económicos diferenciados y condicionados al rendimiento escolar pone en entredicho estos principios. (...) Resulta un contrasentido otorgar un estímulo superior a los estudiantes que registran mejores calificaciones, ya que directamente discrimina y castiga específicamente a los sectores de la población estudiantil con menores posibilidades de remontar en el entorno educativo la condición estructural de pobreza (Evalúa, 2008: 261).

Y la evaluación continua formulando una serie de preguntas muy pertinentes y relevantes sobre la función del promedio como criterio para el otorgamiento de beneficios:

¿Son las manifestaciones cuantificables los mejores indicadores para estimar lo que se aprende?, ¿Qué es lo que merece ser premiado y reforzado, o sancionado: la capacidad del sistema para adjudicar, procesar y cuantificar las calificaciones, la capacidad del estudiante para recibir o negociar calificaciones?, ¿El fracaso escolar compete sólo al estudiante?, ¿El éxito escolar medido por la calificación atestigua el significado y profundidad de lo aprendido? Siendo el aprendizaje un proceso complejo, multidimensional, ¿acaso no exige concebir al estudiante y el proceso de aprendizaje que experimenta también desde una perspectiva multidimensional e integral? ¿Cuál es la cobertura, los límites y posibilidades implicados en una estrategia que atienda el problema de la calidad educativa y la pobreza? Para concluir cabe puntualizar que el otorgamiento de estímulos económicos diferenciados según el rendimiento se encuentra muy lejos de conformarse en un medio óptimo para producir el efecto postulado: mejorar el aprovechamiento académico, y es, a todas luces, un “remedio” poco eficaz y costoso no sólo en términos instrumentales u operativos, sino esencialmente en términos educativos, sociales, institucionales y políticos (Evalúa, 2008: 262).

A partir de lo anterior se sostiene que la provisión de derechos sociales no puede otorgarse por la vía de un criterio que, además de desconocer las desigualdades y las relaciones de poder imbricadas en el sistema escolar, termina por abonar a la reproducción de aquéllas. Esta dificultad conduce a interrogantes que van más allá del criterio de acceso por calificación, y que tienen que ver con la perspectiva que desde las instituciones se asume sobre los procesos educativos, la cual va de la mano con las estrategias y programas que se diseñan. Se necesita poner sobre la mesa la necesidad de transformar de forma estructural aquellos procesos educativos de carácter selectivo y excluyente,

recuperando una noción estrictamente social y de derechos, del rol que la educación debe desempeñar en una sociedad democrática. Para ello, los instrumentos normativos que se han mencionado, y particularmente la consideración del interés superior de la niñez, así como las estrategias de política pública que emanan de la LDSDF, desde la focalización territorial hasta el cumplimiento progresivo de los derechos, deben orientar el diseño de los programas y políticas de infancia.

VI.3 Objetivos del programa, entregables y población objetivo.

La Tabla 6 muestra una comparación entre los objetivos generales del programa establecidos por la Ley de Atención Integral a Estudiantes y los redactados en las Reglas de Operación 2018 y 2019, contrastados con las percepciones e ideas que tienen sus operadores (funcionarios, coordinadores y maestros), y padres de los beneficiarios.

El análisis de los objetivos formales del programa refleja que la redacción da mayor jerarquía a la descripción de las actividades a realizar (es decir, la estrategia a seguir), antes que los derechos y fines que se persiguen con estos objetivos, y que podrían ser, por ejemplo, incrementar el número de niños con aptitudes sobresalientes de escuelas públicas que reciben educación complementaria. Esta inconsistencia técnica da cuenta de la dificultad que tuvo el programa para definir y conceptualizar el problema público que, en el papel, pretendía atender, así como para establecer indicadores claros de su contribución a derechos, ya que, si bien señala de forma explícita el derecho al desarrollo físico, mental, material y cultural, el tiempo dedicado a este objetivo por el programa era muy escaso, ya que los beneficiarios únicamente accedían a una actividad una hora a la semana, y en muchos casos no podían ingresar a la disciplina de su preferencia por cuestiones de cupo.

TABLA 6. OBJETIVOS GENERALES DEL PROGRAMA

Ley de Atención Integral a Estudiantes	Coadyuvar al enriquecimiento extracurricular de niñas, niños y jóvenes de 6 a 15 años que destacan en su aprovechamiento escolar (...) a través de la impartición de clases extraescolares que promuevan el desarrollo de sus habilidades culturales, científicas y deportivas, así como de un apoyo económico que les estimule a acudir a dichas actividades generando procesos de participación infantil.
Reglas de Operación 2018	Apoyar a aproximadamente 103,520 niñas y niños de 6 a 15 años con calificación entre 9 y 10, que residen y están inscritos en escuelas públicas de educación primaria o secundaria de la Ciudad de México, a través de servicios extraescolares (áreas científicas, artísticas y deportivas) y transferencias monetarias (estímulo económico), para el fortalecimiento de sus condiciones académicas y económicas, y con ello contribuir a su acceso al derecho al desarrollo físico, mental, material y cultural, específicamente en las áreas del arte, la ciencia y el deporte.
Reglas de Operación 2019	Apoyar a niñas y niños de 6 a 15 años con calificación entre 9 y 10, que residen y están inscritos en escuelas públicas de educación primaria o secundaria de la Ciudad de México, y aquellos con Sobredotación Intelectual inscritos en el anterior Programas PIDASI (con un CI igual o superior a 130), a través de servicios extraescolares (científicas, artísticas y deportivas) y transferencias monetarias (estímulo económico), para el fortalecimiento de sus condiciones académicas y económicas, y con ello contribuir a su acceso al derecho al desarrollo físico, mental, material y cultural, específicamente en las áreas del arte, la ciencia y el deporte
Expresiones emitidas por operadores y padres de los beneficiarios del Programa	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Dar un reconocimiento o premiar a los niños y niñas con buenas calificaciones</i> • <i>Estimular el buen aprovechamiento</i> • <i>Ofrecer una educación integral a niñas y niños</i> • <i>Apoyar a los niños en la búsqueda de su vocación</i> • <i>Evitar conductas nocivas o de riesgo</i>

Fuente: elaboración propia con base en documentos normativos y entrevistas

En ese sentido, considerando el tiempo de atención que se ofrece, muy difícilmente un beneficiario podría cubrir las dimensiones citadas: desarrollo físico, mental, material y cultural. Eso diluye la solidez del objetivo y de su indicador. Por su parte, la Ley de Atención Integral a Estudiantes señala que el programa persigue generar procesos de participación infantil, lo cual se dejaba de lado en las Reglas de Operación.

Hay que señalar que las ideas que expresan los participantes del programa a preguntas del tipo: *originalmente, ¿cuál era el objetivo del programa?* o *de acuerdo con tu opinión ¿cuál es la finalidad que el programa persigue?* coinciden vagamente con lo estipulado en los documentos normativos. Por ejemplo: *un incentivo para sacar buenas calificaciones, evitar conductas de riesgo, o apoyar a los niños en la búsqueda de su vocación* difiere notablemente de contribuir al desarrollo físico, mental, material y cultural en las áreas del arte, ciencia y deporte. Esto es natural considerando que desde los documentos normativos no hay una definición precisa. No obstante, por parte de los participantes se aprecia un marcado énfasis en considerar como objetivo del programa el **estímulo al aprovechamiento**. Aunque lo anterior no corresponde con el objetivo formal del programa, resulta claro que subyacía la idea que, al otorgar un apoyo económico y actividades extraescolares a los menores de buenas calificaciones, se promovería que otras niñas y niños intentaran mejorar sus calificaciones en la escuela e impulsaría a los participantes a mantener un aprovechamiento sobresaliente.

Cabe decir que esta percepción es igualmente contradictoria con la política social que normativamente rige a la Ciudad de México, ya que no se concibe como un medio para premiar, gratificar o recompensar a los más destacados, pero el programa sí se planteó como un reforzamiento de conductas positivas, que como se describió en el capítulo anterior, representa el posicionamiento del modelo de Situación Irregular. La política social tiene el objetivo primordial de reducir las desigualdades, generar integración social y reconocer los derechos. El que, quienes mejor conocen el programa, lo hayan interiorizado en su imaginario como un premio denota la inconsistencia de su objetivo. Pero también puede expresar el apego a un modelo de intervención contradictorio con el modelo actual de política social orientada a la infancia; a saber, el citado de Protección Integral.

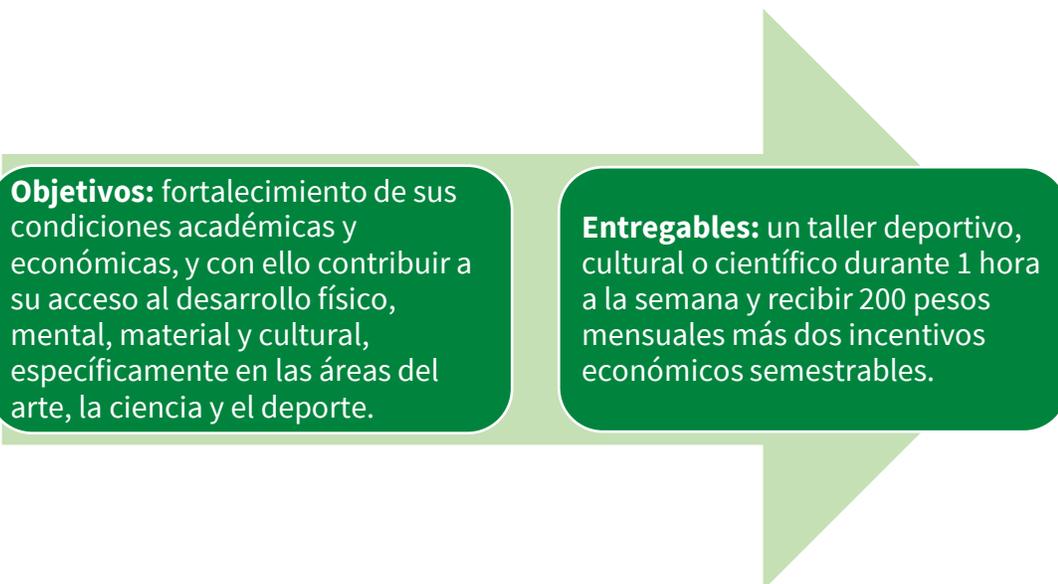
En ese sentido, se observó una doble discordancia o inconsistencia en la definición del objetivo del programa; por un lado, hay discrepancia entre lo que los operadores de la intervención tienen interiorizado como objetivo del programa (*estímulo para un alto aprovechamiento, detección de talentos y vocaciones, etcétera*) y lo dispuesto al respecto por los documentos normativos del mismo (contribuir al desarrollo cultural, deportivo, artístico y generación de espacios de participación infantil); por otro lado, hay discrepancias también, en cuanto al objetivo, entre lo establecido en la Ley que mandata el programa (coadyuvar al enriquecimiento extracurricular generando espacios de participación infantil) y lo redactado en las Reglas de Operación que lo norman (contribuir a su derecho al desarrollo físico, mental, material, específicamente en las áreas del arte, ciencia y deporte), abriendo espacios de confusión. Esto último, en síntesis, es consecuencia de los problemas estructurales de diseño que presentó el programa, particularmente en lo asociado con su diagnóstico, justificación de la intervención y definición de poblaciones objetivo y beneficiaria.

A partir de lo anterior, es importante mencionar que también surgieron objetivos no previstos y que para los participantes se consideran valiosos, como el caso de la orientación vocacional y la prevención de conductas de riesgo. Estos elementos podrían tomar forma en el diseño curricular de los programas académicos, o en la planeación de las salidas extramuros, debido a que son reconocidos por la amplia mayoría de quienes fueron entrevistados.

Ahora bien, el objetivo general se articula a partir de los siguientes objetivos específicos:

- a) Otorgar servicios extraescolares a derechohabientes para el desarrollo de habilidades y valores, en áreas científicas, artísticas y deportivas (clases en disciplinas como música, artes plásticas, teatro, creación literaria, danza folclórica, danza contemporánea, computación, historia, ciencias, inglés, natación, fútbol, basquetbol, voleibol y gimnasia). Esto se traduce en una hora de actividad extraescolar a la semana, además de algunas visitas a lo largo del año a distintos eventos, o lugares públicos.
- b) Otorgar un estímulo económico de \$3 300.00, distribuido en 12 depósitos mensuales de \$200.00 cada uno, además de dos depósitos semestrales el primero de \$600.00 y el segundo de \$300.00 realizados a través de una dispersión por parte del Fidegar para apoyar a niñas y niños sobresalientes académicamente de las y los derechohabientes del programa a partir del ciclo 2018-2019.
- c) Otorgar servicios, brindar herramientas psico emocionales (para enfrentar la depresión, ansiedad y la ausencia de habilidades sociales), de hasta un total de 300 niñas, niños y adolescentes de 6 hasta 15 años, con un coeficiente intelectual igual o superior a 130, que preferentemente estén en condiciones de vulnerabilidad psico emocional, social y/o económica, que estudien en primarias o secundarias públicas ubicadas en la Ciudad de México.

GRÁFICA 3. ALINEACIÓN ENTRE OBJETIVOS Y ENTREGABLES DEL PROGRAMA



Fuente: elaboración propia con base en las ROP, 2019

Tal y como se observa en el anterior gráfico, desde el punto de vista de la solidez y la consistencia del diseño, se identifican claras discrepancias entre los objetivos y los entregables del programa. Es necesario que, al mismo tiempo, los objetivos sean claramente medibles y alcanzables, de forma que los mecanismos de monitoreo y evaluación establecidos en el programa permitan arrojar, pasado un periodo determinado, evidencia suficiente sobre los resultados de la intervención. En este caso no resulta clara la operacionalización de los objetivos en variables e indicadores medibles.

Se observa una contradicción clara entre objetivos y entregables. La precariedad del monto de la beca otorgada, así como el reducido tiempo semanal que se ofrece para el taller o el servicio educativo extraescolar, difícilmente pueden tener una contribución significativa en el desarrollo y bienestar integral de los niños y niñas beneficiarias, y menos incidir en las cuatro complejas dimensiones que el objetivo general identifica (desarrollo físico, mental, material y cultural). La Gráfica 4 muestra la relación entre los tres tipos de poblaciones que el programa define.

GRÁFICA 4. ALINEACIÓN ENTRE LA POBLACIÓN POTENCIAL, OBJETIVO Y BENEFICIARIA



Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación, 2019

En segundo término, existe una relación al menos compleja y discutible entre las dos poblaciones que el programa dibuja como objetivo (niños con un promedio elevado y niños superdotados), lo que se traduce también en problemas desde el punto de vista de la congruencia interna de los objetivos y los componentes del programa. Ello se deriva del hecho evidente que el diseño de Niñas y Niños Talento conjugó dos intervenciones que anteriormente habían fungido como programas distintos; el propio y PIDASI. Ambas, aunque relacionadas, son claramente distintas. El componente PIDASI partía de la premisa que contar con un coeficiente intelectual superior a 130 es causa de aislamiento, depresión y otros problemas análogos, lo cual ha sido sostenido a través de evidencia teórica y empírica. Empero, esta justificación parece trasladarse mecánicamente a la población definida como sobresaliente por contar con el promedio mencionado. Sin embargo, la población que conforma PIDASI no requiere del promedio para su incorporación, basta con ser diagnosticado por el propio DIF como una niña o niño con sobredotación intelectual. Entonces, se acepta implícitamente que existe una diferencia cualitativa entre los dos grupos que conforman la población objetivo, aunque la justificación de la intervención es la misma.

De igual manera, se observa una discordancia entre la definición de la población objetivo y de la población beneficiaria, que en el momento de materializarse a través de los procedimientos de acceso genera inconsistencias. Así, mientras que la población objetivo eran todos los que obtuvieran las calificaciones referidas en el rango etario mencionado, para determinar la población beneficiaria se aseguraba que se daría prioridad a los niños que residan en zonas rezagadas. En ese sentido, se generó una disposición en las Reglas de Operación que no se llevaba a la práctica, ya que el programa, a través de los procesos de acceso o mecanismos de difusión, no diseñó ni movilizó ninguna estrategia orientada a integrar a la política a quienes residan en los territorios mencionados. Dentro del universo de beneficiarios, según la evaluación interna 2018, como se ha comentado, sólo se atendía a un 3% de niños que sufren pobreza o carencias básicas, de acuerdo con las estimaciones de Coneval.

El programa de niño talento (sic) en el contexto actual, sobre todo para quienes están en situación de vulnerabilidad de manera más importante, es inadecuado, toda vez que tiende a favorecer un sector de la población que tiene mejores condiciones para estudiar, es decir, niños que gozan de cierta estabilidad familiar que es muy favorable para el aprovechamiento escolar. Realmente son muy pocos los casos de niñas y niños resilientes, es decir, niños que viven condiciones, por ejemplo, de violencia y a pesar de eso van a la escuela y tienen buenas notas, son muy pocos, aunque los hay. Entonces, coincidimos en el sentido de generar una política que favorezca condiciones de igualdad.

Personal del DIF y del Programa Niñas y Niños Talento

En las propias entrevistas con funcionarios y servidores públicos del DIF, éstos reconocieron expresamente que, en 2019 y en ningún año previo, el programa no contaba con ninguna estrategia de intervención encaminada a hacer efectiva la prioridad de los sectores más vulnerables, establecida en las Reglas de Operación. Así, esta indicación del documento normativo del programa, importante desde el punto de vista de la lógica del diseño de la intervención, aparece en términos operativos y fácticos vacía y desprovista de contenido.

Se trata, una vez más, de una relevante diferencia entre lo establecido por las Reglas de Operación y lo finalmente acaecido en la implementación del programa. Esto se relaciona con un problema estructural del diseño de la intervención, que hace cohabitar en el mismo planteamiento la presencia de dos condiciones que en muchas ocasiones no concurren de forma conjunta; pertenecer a los sectores más vulnerables de nuestra sociedad y, al mismo tiempo, tener un grado de aprovechamiento y desempeño académico sobresaliente. Esta tensión hace así emerger algunos de los problemas clásicos de la focalización, que la literatura especializada ha identificado con insistencia y que hemos referido anteriormente.

Al establecer dos criterios de focalización cuya concurrencia conjunta aparece como improbable, lo que se genera, desde el punto de vista del diseño y de la operación del programa, es una inconsistencia significativa y, en particular, importantes errores de exclusión, que afectan a la población beneficiaria más vulnerable que se pretende atender. Este problema quedó solventado por la universalización de la beca.

En lo concerniente a los servicios extraescolares que ofrece el DIF a la población infantil, y con base tanto en la LDSDF como en las entrevistas sostenidas con los responsables del programa, una alternativa para favorecer la incorporación de población en pobreza es la adopción de un enfoque territorial y comunitario de atención, que permita un acercamiento más próximo de la institución a su contexto socio-territorial específico, pues actualmente a los centros DIF, y en el marco del programa Niñas y Niños Talento, llegan beneficiarios de todas las alcaldías, ya sea porque no tuvieron espacio en un centro cercano a su domicilio, o por la motivación de asistir a una actividad particular, como natación o inglés, que son de las más solicitadas.

VI.4 Matriz de Indicadores y Resultados.

Con base en la Matriz de Indicadores y Resultados¹⁹ (MIR) se elaboró la siguiente tabla, que analiza la consistencia de los objetivos descritos y la coherencia lógica de las relaciones de causalidad entre los distintos niveles de objetivo del programa (actividades-componentes-propósito-fin).

¹⁹ Véase Matriz de Indicadores y Resultados contenida en las Reglas de Operación 2019.

La lógica vertical de la matriz tiene áreas de mejora; no obstante, el principal problema es que este instrumento no se articula con los planteamientos y objetivos plasmados en otros apartados de las reglas de operación. Esta observación había sido señalada en evaluaciones internas previas, por lo que se debería considerar para, en el futuro, construir una matriz que se corresponda con las ROP del programa. Una de las razones por las cuales falta información sobre los resultados del programa, tiene que ver con esta discordancia entre matriz de indicadores y objetivo del programa.

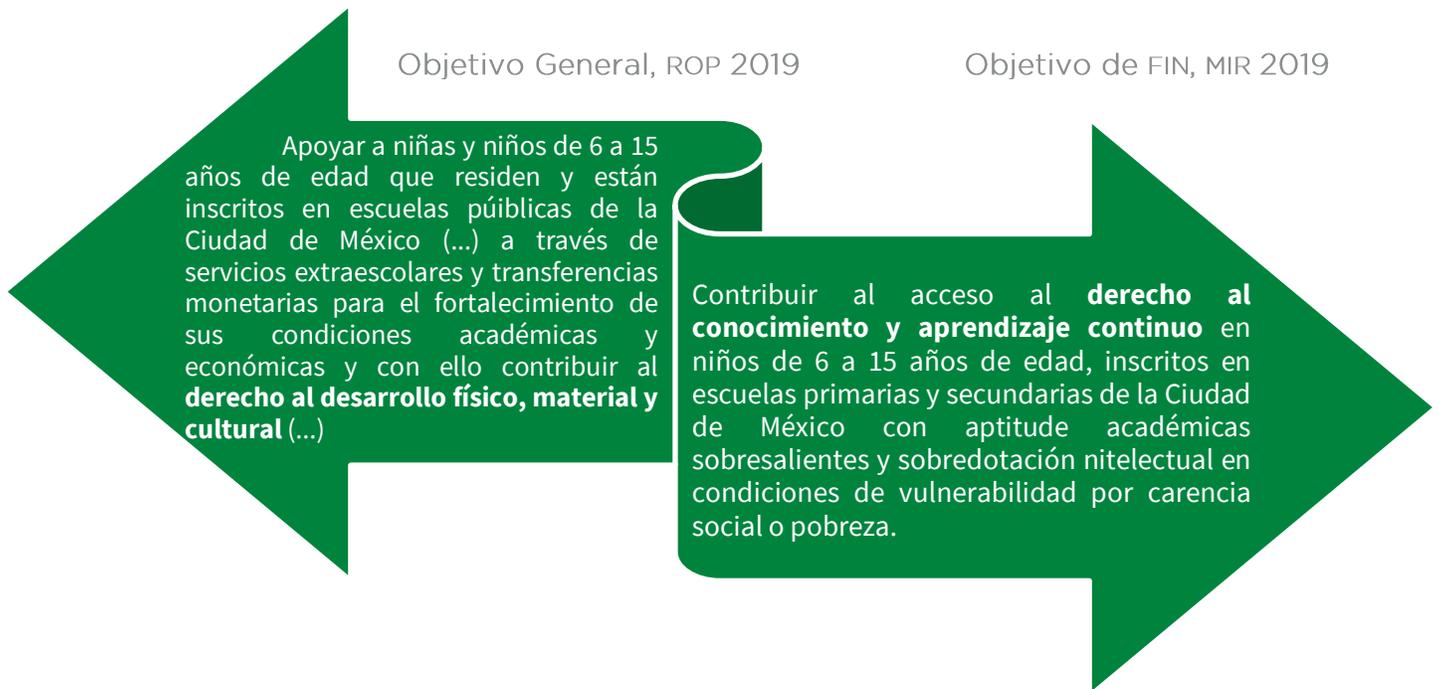
TABLA 7. RESUMEN NARRATIVO. ANÁLISIS DE LA LÓGICA VERTICAL DEL PROGRAMA²⁰.

Nivel de Objetivo	Objetivo	Observaciones
Fin	Contribuir al acceso del derecho al conocimiento y aprendizaje continuo en niños de 6 a 15 años, inscritos en escuelas primarias y secundarias de la Ciudad de México con aptitudes académicas sobresalientes y sobredotación intelectual en condiciones de vulnerabilidad por carencia social o pobreza.	1) El objetivo de Fin plantea el derecho al conocimiento y aprendizaje continuo, mientras que las ROP en su objetivo general sostienen el derecho al desarrollo físico, mental, material y cultural. 2) la focalización de la población descrita en este nivel no deriva de la lógica vertical de la matriz, pues sólo hasta este punto se incluyen las condiciones de vulnerabilidad o pobreza, por lo que no se asegura llegar a ese sector. Una estructura coherente establecería en la actividad A.1.1 Atención de solicitudes para la reinscripción, criterios para incorporar a los derechohabientes de acuerdo con condicionantes de tipo socioeconómico.
Propósito	Las niñas y niños, con aptitudes con calificación de 9-10, de 6 a 15 años, que residen y están inscritos en escuelas públicas de la Ciudad de México, en los niveles primaria y secundaria, reciben servicios extraescolares y transferencia monetaria.	Se observa desarticulación entre el objetivo de Propósito y el objetivo de Fin. Esto tiene que ver con que las poblaciones que se describen en ambos niveles no coinciden.
Componentes	C.1. Estímulo económico por Fidegar a derechohabientes del Programa dispersado C.2. Servicios extraescolares otorgados a derechohabientes para el desarrollo de habilidades	La suma de los componentes es coherente con el propósito.
Actividades	A.1.1. Atender solicitudes de aspirantes de reinscripción A.1.2. Conformar el padrón de derechohabientes A.2.1 Promover la capacitación y actualización del personal docente en materia pedagógica, académica y social. A.2.2. Implementar mecanismos de control docente A.2.3. Otorgar servicios extraescolares de calidad para el desarrollo de habilidades en las áreas científicas, artísticas y deportivas. A.2.4. Promover la demostración de las habilidades artísticas, científicas y deportivas adquiridas por los derechohabientes. A.2.5. Paseos extramuros realizados para derechohabientes del programa	El conjunto de actividades es coherente para el cumplimiento de los componentes. No obstante, se sugiere que la actividad A.-2.5 Paseos Extramuros sea considerada un componente del programa, con la finalidad de que se diseñen estrategias para la ampliación de su cobertura, que es inferior al 20% de los derechohabientes; otro argumento es que este beneficio implica procesos paralelos a la facilitación de talleres.

Fuente: elaboración propia con base en la MIR contenida en las ROP, 2019

²⁰ No se incluyen los componentes ni actividades relativas a PIDASI.

GRÁFICA 5. COMPARACIÓN DE OBJETIVOS



Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación, 2019

La discordancia da muestra de la vaguedad en la definición del problema público que se quiere revertir, motivo por el que se reduda en planeamientos ambiguos y confusos. Por ejemplo, la MIR reproduce la contradicción ya bastante referida en cuanto a la población objetivo del programa, donde se introduce el criterio de priorización por vulnerabilidad sin estrategias, indicadores y datos que ilustren la magnitud de dicha población y el alcance del programa.

Ahora se examinan los indicadores del programa, revisando la lógica horizontal de su MIR.

TABLA 8. ANÁLISIS DE INDICADORES. LÓGICA HORIZONTAL DE LA MIR.

Indicador	Fórmula de cálculo	Tipo de indicador	Unidad de Medida	Frecuencia de Medición	Valoración
Porcentaje de niñas y niños con aptitudes académicas sobresalientes y sobredotación intelectual y en condiciones de vulnerabilidad por carencia social o pobreza, de la ciudad, beneficiados por el programa	$\frac{\text{(Total de niñas y niños derechohabientes del programa / Total de niñas y niños con aptitudes académicas sobresalientes (AAS), con calificación de 9-10, de 6 a 15 años, y aquellos con sobredotación intelectual, que residan y estén inscritos en escuelas públicas de la Ciudad de México, en condiciones de vulnerabilidad por carencia social o de pobreza, de educación primaria y secundaria)}}{\text{Total de niñas y niños derechohabientes del programa}} * 100$	Eficacia	Personas	Anual	<p>1) El nombre del indicador y la fórmula de cálculo no coinciden; la fórmula sostiene implícitamente que todos los derechohabientes del programa tienen condiciones de vulnerabilidad, situación que no ocurre en el esquema actual. Para corregirlo, el numerador tendría que ser: Total de niñas y niños derechohabientes del programa, en condiciones de vulnerabilidad o carencia social por pobreza.</p>
Porcentaje de Derechohabientes que posterior al egreso del Programa Social mejoran sus habilidades psicoemocionales y de Desarrollo cognitivo que presentaron al momento del ingreso del programa	$\frac{\text{(Número de Derechohabientes que posterior al egreso del Programa Social mejoran sus habilidades psicoemocionales y de desarrollo cognitivo al momento del egreso / Número total Derechohabientes con seguimiento posterior al egreso del Programa Social)}}{\text{Número total Derechohabientes con seguimiento posterior al egreso del Programa Social}} * 100$	Eficacia	Personas	Anual	<p>1) El nombre y fórmula no coinciden. 2) Es un indicador poco viable ya que el programa no tiene procesos de seguimiento posterior al egreso de los derechohabientes; además, los métodos de evaluación no son homogéneos. 3) En lugar de un indicador de eficacia, es más apropiado uno de Calidad, puesto que se debe someter a juicio si los servicios redundan en los efectos esperados, en este caso, la mejora de las habilidades y el desarrollo cognitivo.</p>
Porcentaje de estímulos económicos dispersados	$\frac{\text{(Total de estímulos Económicos dispersados / Total de niñas y niños derechohabientes del programa)}}{\text{Total de niñas y niños derechohabientes del programa}} * 100$	Eficacia	Estímulos económicos	Trimestral	Sin observación

Indicador	Fórmula de cálculo	Tipo de indicador	Unidad de Medida	Frecuencia de Medición	Valoración
Porcentaje de Servicios Extraescolares realizados	$(\text{Total de servicios extraescolares impartidos al periodo} / \text{Total de servicios extraescolares programadas al periodo}) * 100$	Eficacia	Servicios Extraescolares	Trimestral	Sin observación
Porcentaje de NNASI que han mejorado sus habilidades psicoemocionales	$(\text{Número de derechohabientes que mejoran sus habilidades psicoemocionales de la cohorte x} / \text{Total de derechohabientes de la cohorte x}) * 100$	Eficacia	NNASI	Trimestral	Sin observación
Porcentaje de niñas y niños de educación básica de la Ciudad de México que realizan la solicitud.	$(\text{Total de solicitudes recibidas} / \text{Total de niñas y niños con aptitudes académicas sobresalientes, con calificación de 9-10, de 6 a 15 años, que residan y estén inscritos en escuelas públicas de la Ciudad de México, de educación primaria y secundaria}) * 100$	Eficacia	Solicitudes	Semestral	1) El nombre del indicador no coincide con la fórmula; el nombre no focaliza a la población que realiza la solicitud, mientras que la fórmula, en su denominador, delimita la población a niñas y niños con promedios de 9-10 y en el rango de edad 6-15.
Porcentaje de niñas y niños de educación básica de la Ciudad de México que realizan la solicitud y concluyen trámite.	$(\text{Total de solicitudes validadas} / \text{Total de solicitudes recibidas}) * 100$	Eficacia	Solicitudes	Semestral	Sin observación
Porcentaje de personal capacitado	$(\text{Total de personal docente capacitado} / \text{Total de personal docente programado}) * 100$	Eficacia	Personal docente	Trimestral	Sin observación
Tasa de Incidencias	$\{(\text{Total de incidencias t} / \text{Total de incidencias t-x}) - 1\} * 100$	Eficacia	Incidencias	Trimestral	Sin observación

Indicador	Fórmula de cálculo	Tipo de indicador	Unidad de Medida	Frecuencia de Medición	Valoración
Porcentaje de derechohabientes que califican como buena la clase	$(\text{Total de derechohabientes que califican como buena la clase} / \text{Total de derechohabientes encuestados}) * 100$	Calidad	Derechohabientes	Semestral	1) Además de una encuesta de satisfacción, se deben utilizar otras fuentes para valorar la calidad de los servicios extraescolares. Entre las alternativas se encuentra el aval o certificación de los programas académicos por parte de instituciones acreditadas en cada disciplina.
Porcentaje de eventos para exponer las habilidades adquiridas por los derechohabientes en el programa.	$(\text{Total de eventos realizados} / \text{Total de eventos programados}) * 100$	Eficacia	Eventos	Trimestral	1) La unidad de medida del indicador debería ser personas, y con ello medir el porcentaje de derechohabientes que participan en las actividades de demostración, siendo un indicador más apegado al propio objetivo del indicador de promover las demostraciones de las habilidades de los derechohabientes. Tal como está, solo se mide la capacidad del programa para organizar y realizar los eventos.
Porcentaje de derechohabientes que asisten a los paseos extramuros	$(\text{Total de Derechohabientes que asisten a paseos extramuros} / \text{Total paseos Extramuros}) * 100$	Eficacia	Derechohabientes	Trimestral	1) La fórmula es incorrecta. El denominador tendría que ser el total de derechohabientes, para que de tal forma se pudiera calcular el porcentaje de población beneficiaria que asiste.

Fuente: elaboración propia con base en las ROP 2019

La revisión de los indicadores arroja observaciones que deben ser analizadas con detenimiento. Algunos presentan errores en su formulación, en otros casos la medición de los indicadores es poco viable, o no se tienen estrategias o fuentes para generar la información. También hay indicadores que se alejan del objetivo para el cual son elaborados, lo que genera información de poco valor para la mejora del programa, como el indicador cuyo objetivo plantea promover las demostraciones públicas de las habilidades desarrolladas por los derechohabientes, y que en lugar de medir el porcentaje de niñas y niños que participan, mide la eficacia del programa para realizar los eventos.

Asimismo, se identificó la inexistencia de los medios de verificación señalados en la matriz, o falta de información relevante en los informes de gestión referidos como medios de verificación dentro de la MIR, información relativa a procesos importantes como la conformación de los padrones, provisión de servicios extraescolares, capacitación, actualización y mecanismos de control docente; lo mismo ocurre con las demostraciones públicas de las habilidades desarrolladas. A falta de dichos documentos, la información recuperada en la presente evaluación se consiguió por vía de entrevistas y/o documentos de trabajo facilitados por los responsables del programa, pero no existen informes de gestión para cada uno de los componentes y actividades que la matriz de marco lógico menciona. Ante este déficit cabe esperar un rediseño de los mecanismos de acopio y generación de información del programa, mismos que deben responder directamente a los indicadores y metas definidos en la matriz.

VI.5 Teoría de Cambio

Con base en la revisión de los distintos documentos normativos y de planeación del programa, así como en las entrevistas, se presenta el Esquema 1.

ESQUEMA 1. TEORÍA DE CAMBIO DEL PROGRAMA.



Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación 2019 del programa

Es natural que la teoría de cambio reitere algunas de las observaciones que se han hecho; no obstante, esta herramienta permite apreciar sintéticamente las principales áreas de mejora en el diseño del programa. En primer lugar, se aprecia un problema público de gran amplitud. Incluye al menos cuatro derechos (desarrollo físico, mental, material y cultural), y su justificación reconoce tres dimensiones: el propio comportamiento sobresaliente, las condiciones económicas, y las condiciones sociales²¹. Con ello enfoca un campo de intervención vasto, y de manera proporcional, se complejiza tanto la intervención como la medición de los resultados.

En respuesta a la necesidad detectada, se esgrime una estrategia de dos componentes que produce tres entregables: transferencia monetaria, una hora semanal de taller y salidas extramuros. Con la transferencia se impacta claramente en la dimensión económica y material, mientras que a partir del binomio talleres y paseos extramuros se esperan impactos positivos en el desarrollo académico y social, lo que, en una visión lineal, debiera abrir el acceso al desarrollo físico, mental y cultural, o al conocimiento y aprendizaje continuo en términos de la MIR. Para acceder a este grupo de derechos, sería necesario que el derechohabiente tuviera acceso a talleres de las tres áreas (científica, artística y deportiva), pero solo puede participar en una de ellas, así mismo requeriría más de una hora a la semana.

Si, como planteaba el diagnóstico, la propia condición sobresaliente genera problemas de integración al interior de las escuelas, cabría reflexionar de qué manera el tratamiento escolar preferencial contribuye a esta problemática particular. En ese sentido, podría sostenerse que conformar grupos de NNA avanzados o especiales y, por ello, separados, no solo refuerza la desigualdad frente a quienes no obtienen buenas notas, sino que difícilmente beneficia la sociabilidad de quien sobresale, así como la cohesión del propio grupo. Si la competencia que surge al interior de las familias, tal como lo refirieron docentes del programa, se reproduce en las escuelas, la lógica de la intervención estaría mostrando carencias fundamentales precisamente para promover un objetivo de inclusión.

Ahora bien, algunos resultados en términos de satisfacción han sido positivos; así lo señala tanto una aprobación superior al 80% en la encuesta levantada a los beneficiarios, como el propio testimonio de docentes y funcionarios. Esto nos habla de un programa que, asumiendo determinados vectores y ejes para su reestructuración, puede generar una contribución importante al bienestar y a la calidad de vida de miles de familias, particularmente de los niños y niñas.

²¹ Véase diagnóstico contenido en las ROP, 2019.

No obstante, medir resultados potenciales positivos en lo académico y social a partir del componente de servicios extraescolares es más complejo, pues interviene tanto la posibilidad y compromiso del derechohabiente de asistir con regularidad al taller, sus propios condicionantes familiares, y otros factores entre los que se incluyen: el hecho que los talleres ofrecidos cuenten con programas académicos sólidos; que los recursos de infraestructura y equipo didáctico que se utilizan sean adecuados y suficientes; que las lógicas organizacionales internas que inciden en la coordinación de los talleres favorezcan su pleno desarrollo; e igualmente que los procesos de evaluación sean claros y homogéneos, con el fin de tener información cuantitativa y cualitativa útil para la toma de decisiones.

Algunos de estos puntos son desarrollados en el apartado de operación, y sobre dicha base es que se puede valorar de forma integral la consistencia de la teoría de cambio. En principio, la provisión de servicios extraescolares y paseos extramuros es coherente con los propósitos intermedios, aunque insuficiente para lograr un impacto efectivo y cuantificable en los fines que persigue el programa. La necesidad que se describe integra un cuerpo de derechos tan amplio que debilita y extravía la estrategia, con todo y que ha obtenido resultados importantes.

En el extremo opuesto de la teoría de cambio, los fines reflejan la misma dificultad al concebir un espectro muy amplio de atención. Con base en dicho análisis se sostiene que el programa no puede lograr una contribución plena al ejercicio del derecho al desarrollo físico, mental, material y cultural. Aun aceptando que los supuestos implícitos en los procesos de provisión de los servicios y productos se cumplan -y concediendo que el cumplimiento de los fines depende también de la diversidad de factores contextuales que intervienen, y que los resultados intermedios se logran parcialmente-, el paso de un derechohabiente por el programa no le garantiza el acceso al conjunto de derechos citados.

Del análisis de la teoría de cambio podemos extraer y analizar los siguientes supuestos generales:

TABLA 9. ANÁLISIS DE SUPUESTOS.

N.	Supuesto	Observaciones
1	La aptitud sobresaliente conlleva un comportamiento distinto en cualquier aspecto del desarrollo (social, físico, lingüístico, académico, artístico).	Si bien existe amplia bibliografía para el caso de niñas y niños con sobredotación intelectual, no se argumenta con solidez la misma necesidad para niñas y niños sobresalientes.
2	Niñas y niños sobresalientes sufren condiciones económicas adversas.	Las cifras de ingreso demuestran que apenas 3% de los derechohabientes se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, según las ROP, por lo que comparativamente este perfil de niños tendría menos adversidades.
3	La provisión de servicios extraescolares (1 hora de una actividad semanal y salidas extramuros) favorece el desarrollo físico, mental, intelectual y cultural.	Este supuesto descansa a su vez sobre otras hipótesis que se deben valorar, tales como: la existencia de programas académicos sólidos, las lógicas internas de coordinación, la pertinencia de la infraestructura y equipo

		didáctico en términos de suficiencia y calidad. Asimismo, que otorgar una hora a la semana se refleja en tales desarrollos.
4	Un apoyo económico de \$200.00 mensuales y dos ahorros semestrales, favorece el desarrollo material y permite la participación en las actividades extraescolares.	El recurso es insuficiente si se piensa en gastos derivados del traslado y los requerimientos materiales de las actividades; no obstante, se ha manifestado la importancia que para algunas familias tiene este recurso.
5	Existen los recursos suficientes para ofrecer servicios extraescolares de manera progresiva a niñas y niños sobresalientes.	Uno de los puntos críticos tiene que ver con la limitante presupuestaria y de infraestructura para proveer un servicio que tienda a cumplir progresivamente los derechos de NNA. Prácticamente desde los inicios del programa, se trabaja muy cerca del límite institucional. En definitiva, para que el programa pueda ser progresivo, requeriría de una articulación interinstitucional.
6	La conjunción de los entregables del programa dará como resultado el fortalecimiento de las condiciones académicas y económicas, la generación de procesos participativos y la disminución de problemas de conducta en niñas y niños.	A pesar de que es poco el recurso económico y el tiempo de las actividades, de acuerdo con el conjunto de participantes el programa genera efectos positivos. No obstante, el niño o niña solo puede desarrollar una de las tres áreas extracurriculares, por lo que el acceso pleno al conjunto de derechos es limitado.

Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación, 2019

El análisis general sobre el diseño del programa es coincidente con las evaluaciones previas. Las limitaciones del diagnóstico, que de forma lógica aparecen en la construcción de la teoría de cambio y los supuestos, derivan en una intervención pública basada en transferencias condicionadas, que no necesariamente inciden en el pleno ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes al acceso de actividades que desarrollen sus capacidades artísticas, científicas y deportivas. Aunado a lo anterior, la intervención cuenta con una denominación y criterios de selección que no promueven el derecho a la inclusión y la no discriminación entre los escolares. En consecuencia, la presente evaluación señala que el programa se encuentra operando sobre una base difusa, sin poder justificar su existencia a partir de los elementos de diseño con los que cuenta.

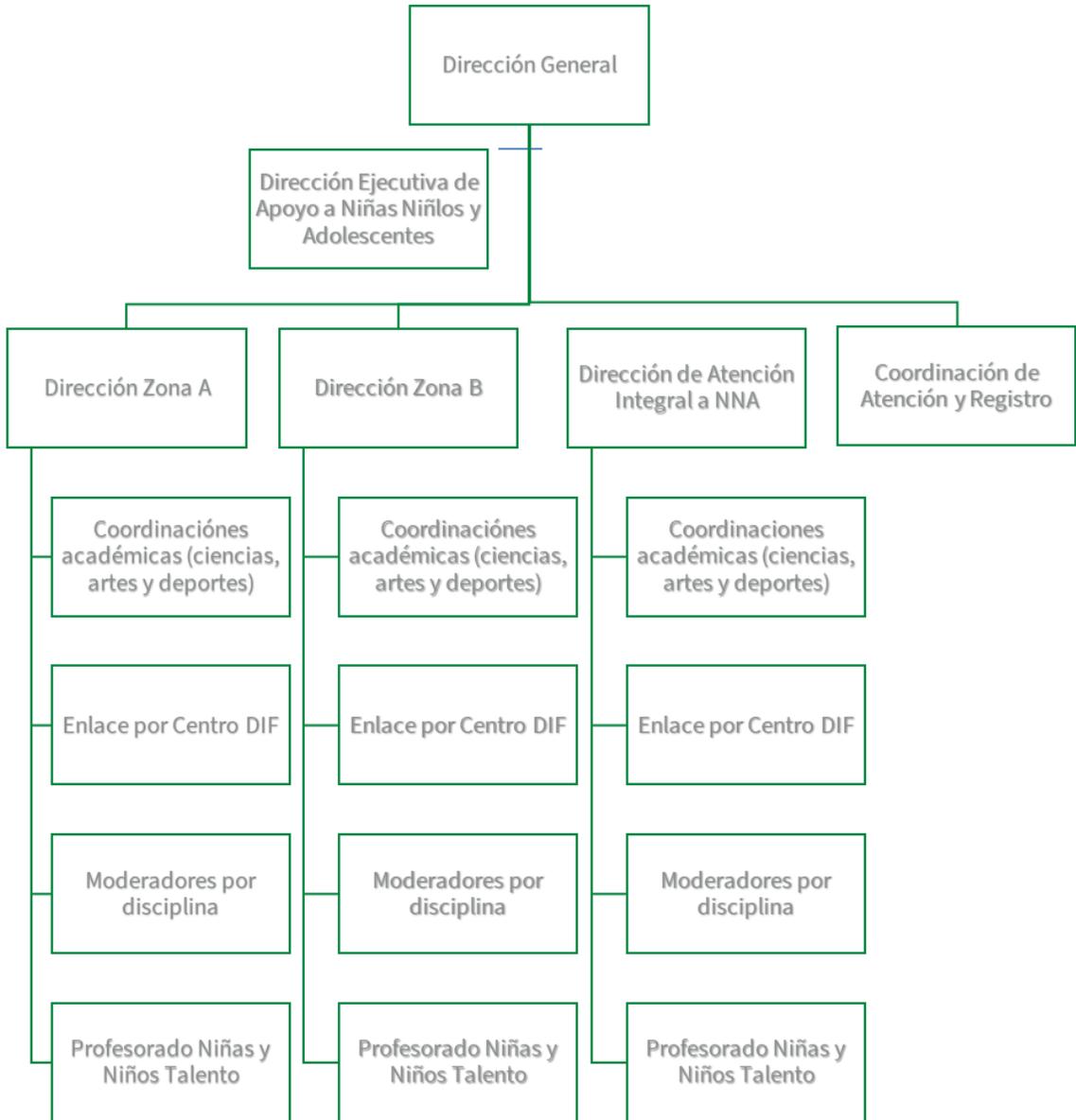
VII. MÓDULO DE ANÁLISIS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA

En este apartado se revisarán algunos procesos que consideramos sustantivos por la relevancia que tienen en relación con los objetivos que plantea el diseño. Es por ello que se deja de lado lo relativo a la dispersión del apoyo monetario —que ya ha sido universalizado a través del *Programa Mi Beca para Empezar*—, para concentrarse en lo que corresponde al entregable que ofrecía el programa y que se mantiene como una Acción Institucional: la provisión de servicios extraescolares y, en menor medida, repasaremos el proceso de incorporación. De igual manera, no se considera el análisis operativo del componente PIDASI que, como se ha relatado, tiene una naturaleza distinta tanto en lo conceptual como en la propia operación, incorporación de beneficiarios, oferta de servicios extraescolares, talleres y visitas extramuros.

VII.1 Estructura organizativa del programa.

Hasta el año 2018, el DIF-CDMX contaba con la Dirección Ejecutiva de Niñas y Niños Talento, que estaba enteramente dedicada al programa. Esto se modificó a raíz del cambio de gobierno, dando lugar a la estructura mostrada en el Esquema 2.

ESQUEMA 2. ORGANIGRAMA DEL PROGRAMA NIÑAS Y NIÑOS TALENTO



Fuente: DIF-CDMX

Cabe señalar que cada una de las direcciones que derivan de la Dirección Ejecutiva de Apoyo a Niñas, Niños y Adolescentes tiene una adscripción territorial específica que se detalla a continuación.

- ✓ **Dirección de Atención Integral a Niñas, Niños y Adolescentes:** Iztacalco, Tláhuac, Xochimilco, Milpa Alta, Tlalpan y Coyoacán
- ✓ **Dirección Zona A:** Venustiano Carranza, Gustavo A. Madero e Iztapalapa
- ✓ **Dirección Zona B:** Azcapotzalco, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Álvaro Obregón, Cuajimalpa de Morelos y Magdalena Contreras

La siguiente tabla señala las principales funciones del personal que opera el programa.

TABLA 10. FUNCIONES DEL PERSONAL QUE OPERA EL PROGRAMA.

<p>Dirección de Atención Integral a Niñas, Niños y Adolescentes (Dirección Zona A) (Dirección Zona B)</p>	<p>Planear, organizar, integrar, dirigir, supervisar, evaluar y dar seguimiento de acuerdo con las normas y los lineamientos establecidos en el Programa de Niñas y Niños Talento.</p>
<p>Coordinadores Académicos (ciencias, artes, deportes)</p>	<p>Cada coordinador agrupa una de las tres áreas: ciencias, artes, deportes; y suman nueve coordinadores: tres para cada una de las direcciones territoriales. Sus funciones son muy diversas, dentro de las principales se encuentran:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Planeación, actualización, implementación y seguimiento de planes y programas académicos. - Vinculación interinstitucional y generación de proyectos para salidas extramuros y otras actividades de vinculación. - Mantener coordinación con directivos, personal de estructura, enlaces y otros coordinadores académicos para requerimientos materiales, incidencias, suplencias, altas y bajas de profesores. - Verificación de horarios con el área de Administración Informática. - Da seguimiento a NNA del programa en situación de vulnerabilidad. - Apoya la selección del personal docente para su contratación. - Gestiona capacitaciones del personal docente. - Participa en los procesos de inscripción. - Difunde y da seguimiento al reglamento del personal docente y derechohabientes.
<p>Enlace</p>	<p>Existe un enlace por cada uno de los Centros DIF, es decir 56. Sus funciones consisten en:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Atención a dudas y quejas de madres y padres de familia. - Brinda información del programa. - Supervisa el manejo y control de las aulas. - Difunde convocatorias para eventos y salidas extramuros. - Acompaña salidas extramuros - Entrega órdenes de pago a derechohabientes. - Entrega contratos a docentes, para su firma.

	<ul style="list-style-type: none"> -Realiza los diagnósticos necesarios por centro, con relación al programa. - Detecta y da seguimiento a las necesidades administrativas de los centros. - Administra los expedientes de los niños y profesores - Coordina la operación docente en los centros.
Moderador	<p>Los moderadores son representantes de cada una de las 15 disciplinas, sus funciones son:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Representar a la disciplina correspondiente - Vincular a la coordinación académica con el profesorado. - Planear y promover proyectos de su disciplina. - Participar en la formulación y actualización de planes y programas de estudio junto con los comités. - En conjunto con la coordinación académica, supervisa y da seguimiento al desempeño académico del personal docente de su área específica.
Profesorado	<p>Implementa los programas académicos en cada uno de los Centros DIF. Actualmente el registro es de 303 docentes.</p>

Fuente: elaboración propia con información proporcionada por el DIF-CDMX

Pese a que es una tarea que está en construcción, sigue pendiente la necesidad de definir formalmente las atribuciones y responsabilidades para cada nivel de decisión, principalmente en el caso de los coordinadores, que concentran funciones de muy diversa índole y que, en la práctica, pueden llegar a confundirse con el rol de los enlaces y moderadores. En ese sentido, a través de las entrevistas con profesores y personal del DIF, se pudo dar cuenta de la inexistencia de manuales de procedimientos actualizados, dando como resultado discrepancias y desconocimiento de las funciones específicas de cada nivel.

Esta estructura formal aún está en proceso de consolidación, lo cual debe entenderse en el contexto del cambio de administración, aunque también cabe señalar que el programa atravesó a principios de 2019 un periodo de incertidumbre, motivado por retrasos y disminuciones en los pagos al personal de apoyo para la impartición de los talleres. Aunado ello, se hizo pública la intención de modificar el programa, conduciendo a un proceso de diálogo entre el profesorado y la Dirección del DIF-CDMX, que versó principalmente sobre las condiciones laborales de la plantilla docente, pero que también sirvió como insumo para plantear alternativas y propuestas de mejora.

Cuando llegamos daba la impresión de una separación entre el Programa y el funcionamiento de los Centros (DIF), incluso existía cierta diferencia entre el personal de NNT y de los Centros, porque, cuando surge el programa, el DIF tenía algunas dificultades, entonces entra Niñas y Niños Talento con recursos y una estructura que únicamente veía el tema de niños talento, y otra

dirección veía exclusivamente el tema de desarrollo comunitario, eso fue como una inserción externa un tanto forzada (...) entonces, hemos tratado de cambiar esa situación y meter a la gente de los Centros en la vida del programa y viceversa, claro que es poco tiempo, y con la complejidad del Programa Niñas y Niños Talento, no han sido fáciles estos ajustes estructurales.

Personal del DIF y del Programa Niñas y Niños Talento

Lo anterior permite reconocer que el programa NNT fue insertado en la estructura del DIF sin un proceso consensuado de planeación, ni enmarcado en las directrices, objetivos y estrategias de la propia entidad. En consecuencia, durante el proceso de operación surgieron dificultades relacionadas con la coordinación y articulación entre el programa y los Centros DIF. Sin embargo, con el paso del tiempo, la adaptación, constancia y buena recepción del programa por parte de sus operadores y beneficiarios, ha permitido la generación de sinergias, al incluir a familiares y acompañantes de las niñas y niños en los servicios que proporcionan los Centros DIF.

VII.2 Requisitos y Procedimientos de acceso

El programa se difundía principalmente a través de la publicación de las Reglas de Operación y de la Convocatoria en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, en el sitio web y redes sociales del DIF-CDMX, y en otros portales del Gobierno de la Ciudad. Para el ciclo 2018- 2019, los lineamientos de la convocatoria acotan el proceso de incorporación a beneficiarios inscritos el ciclo anterior 2017-2018; algo similar establecen las Reglas de Operación 2019, que señalan como requisito de ingreso haber participado en el año previo.

El conjunto de requisitos que debe cumplir el derechohabiente es:

- a) tener 6 años cumplidos y hasta los 15 años;
- b) tener un promedio de calificación mínimo de 9.0;
- c) habitar en la Ciudad de México;
- d) estar inscrito(a) en primaria o secundaria pública, ubicada en la Ciudad de México;
- e) haber estado inscrito en el ciclo inmediato anterior en el Programa;
- f) las niñas, niños y adolescentes con Sobredotación Intelectual inscritos en el anterior Programa PIDASI, no deberán acreditar la calificación mínima requerida.

La convocatoria establece los pasos siguientes:

- 1)** Contar con la documentación.²²

²² a) Impresión de formato de pre-registro y cartas compromiso, b) cartilla de nivel primaria o secundaria del ciclo inmediato anterior, si tiene promedio el mínimo es 9.0, c) acta de nacimiento del menor y de la madre, padre o

- 2) Con base en la primera letra del apellido paterno del derechohabiente se establecen fechas para ingresar al sitio web con el fin de realizar e imprimir el pre-registro.
- 3) Presentar la documentación del inciso uno en el Centro DIF que al beneficiario convenga.

El DIF, a través de la Dirección Ejecutiva difundía las reglas de operación en la Gaceta. Posterior a la difusión, la madre, padre o tutor, entregaba copia de la documentación requerida y presentaba original para cotejo, en el Área de atención ciudadana del programa, ubicada en la Subdirección de políticas públicas para la atención de niñas y niños Zona B, en Prolongación Tajín No. 965, Col. Santa Cruz Atoyac, Alcaldía Benito Juárez, o vía telefónica. La Subdirección recibe la documentación y hace un pre-registro en el Sistema Único de Información sui. Si la documentación está completa y cumple los requisitos, se integra el expediente de la persona solicitante, quien pide a la Subdirección de Políticas Públicas la asignación de actividad extraescolar. Luego de registrar a la niña, niño o adolescente, la Subdirección sella y entrega cartas compromiso a la madre, padre o tutor, y devuelve documentos originales; luego valida el expediente en el sui e informa al beneficiario sobre la incorporación de NNA al padrón de derechohabientes. Además de la carta compromiso, el beneficiario recibe un gafete-credencial que lo acredita como inscrito al programa conforme a las reglamentaciones vigentes. La Subdirección gestionará la tarjeta bancaria para el depósito de transferencias.

Como puede observarse, tanto los requisitos de acceso al programa como el conjunto de documentos que deben presentar los potenciales beneficiarios se encuentran claramente señalados y son transparentes, además su acopio no presenta dificultades, dada la naturaleza de los documentos. Por otro lado, la relación entre los criterios de elegibilidad y los documentos probatorios es satisfactoria, debido a que cada una de las condiciones que deben cubrir los interesados para acceder al programa, se pueden cotejar a partir de los documentos solicitados.

TABLA 11. PROCEDIMIENTO DE ACCESO

Dirección Ejecutiva Apoyo a las niñas, niños y adolescentes	1	Publica Convocatoria y las Reglas de Operación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.	30 días
Solicitante (Madre, padre o tutor(a) legal)	2	Acude al área de Atención Ciudadana del Programa de Niñas y Niños Talento del DIF-CDMX, para entregar copia de la documentación requerida presentando original para cotejo.	20 min.

tutor, d) comprobante de domicilio, e) identificación oficial del adulto, f) en caso de ser tutor legal presentar el aval de la tutoría, g) certificado médico del menor, h) CURP del infante y de la madre, padre o tutor i) tres fotografías del menor, dos de la persona que los puede recoger y dos más de la madre, padre o tutor, j) si el registro no lo realiza la madre, padre o tutor legal, la persona debe anexar un acta de nacimiento.

Subdirección de Políticas Públicas para la Atención de Niñas y Niños Zona B (Prestador (a) de Servicios)	3	Recibe la documentación requerida para su revisión y realiza pre-registro en Sistema Único de Información (sui)	10 min.
		¿Los documentos cumplen con los requisitos solicitados?	
		NO	
	4	Regresa la documentación al padre, madre o tutor(a) legal y le notifica las causas por las que no procede su trámite.	10 min.
		SÍ	
	5	Integra el expediente de la persona solicitante.	10 min.
Solicitante (Madre, padre o tutor (a) legal)	6	Acude a la Subdirección de Políticas Públicas para la Atención de Niñas y Niños Zona B, para asignación de Actividad.	10 min.
Subdirección de Políticas Públicas para la Atención de Niñas y Niños Zona B (Prestador (a) de Servicios-Profesor (a))	7	Ingresa al sistema para registrar y asignar grupo a la niña, niño o adolescente.	5 min.
Subdirección de Políticas Públicas para la Atención de Niñas y Niños Zona B (Prestador (a) de Servicios)	8	Sella y entrega Carta Compromiso y Gafetes-Credencial al padre, madre o tutor/a, devuelve documentos originales.	2 min.
	9	Valida el expediente en el Sistema sui	1 min.
	10	Informa al padre, madre o tutor(a) que la niña, niño o adolescente formará parte de un padrón de derechohabientes conforme a Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal.	3 min.
Persona solicitante (Madre, padre o tutor (a) legal)	11	Recibe Carta Compromiso y Gafetes-Credencial como comprobante de que la niña, niño o adolescente quedó formalmente inscrito al programa social y formará parte de un padrón de beneficiarios, que conforme a la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal será de carácter público, siendo reservados sus datos personales, de acuerdo con la normatividad vigente, los cuales en ningún caso podrán emplearse para propósitos de proselitismo político, religioso o comercial, ni para ningún fin distinto al establecido por la Reglas de Operación del programa.	10 min.
Subdirección de Políticas Públicas para la Atención de Niñas y Niños Zona B (Prestador (a) de Servicios)	12	Envía a la Dirección de Programas a Niñas, Niños y Adolescentes Zona B informe sobre los resultados del padrón.	1 hora.
	13	Gestiona tarjeta bancaria para el depósito mensual del estímulo económico correspondiente.	1 hora.

Fuente: Reglas de Operación, 2019

Uno de los puntos que no desarrolla la tabla anterior, contenida en las reglas de operación (y que se mantiene con la transformación del programa en Acción), tiene que ver con el pre-registro que la o el derechohabiente debe realizar vía internet, cuestión que sí establece la convocatoria. Más allá de ese detalle, que puede solucionarse fácilmente, se insiste en la ***inconsistencia que se encuentra entre las reglas de operación —que mandatan incorporar preferentemente a población que habite zonas con bajo índice de desarrollo— y el proceso para la selección de la población beneficiaria***, que se limita a

la emisión de una convocatoria pública a la que pueden integrarse los niños que cumplan con los requisitos señalados. Lo anterior ha generado que el programa no llegue a la población con mayor necesidad y, por otra parte que, históricamente, según refieren los responsables de la intervención, anualmente no se completan las metas físicas, lo que puede generar subejercicios financieros.

TABLA 12. COMPARATIVO ENTRE LAS METAS Y LOS DERECHOHABIENTES INSCRITOS.

Ciclo	Meta Física	Derechohabientes
2017-2018	103 040	92 606
2018-2019	103 520	93 442

Fuente: elaboración propia con base en información proporcionada por el DIF-CDMX

Esta diferencia, ligeramente superior al 10%, puede encontrar explicación en que el proceso de difusión es un tanto limitado. Al respecto se ha comentado lo siguiente:

Hasta la fecha hay personas que no conocen el programa. Te encuentras a niños en la calle o de tu familia con promedio alto y no conocen lo que es Niños Talento. Hay zonas específicas donde tenemos baja población, como Coyoacán, Iztacalco, pero no porque haya pocos niños, sino porque no saben del programa, o también porque hay algunos Centros DIF que están muy juntos. Y en la cuestión del proceso, no creo que ese sea el problema, sino que no hemos sabido acercarnos a todo tipo de población, porque sabemos que hay población vulnerable y hay personas que no saben usar la computadora, y si les dices, entra a internet y te inscribes al programa, aunque esté muy interesada esa persona no se va a inscribir porque ya tiene una barrera, entonces tendríamos que apoyarles, si no sabes usar la computadora, bueno acércate al Centro DIF y te inscribimos, pero vuelve el problema de que no hay personal para eso.

Coordinador Académico

Yo cuando tenía a mis hijos en la primaria bueno era todo un rollo meterlos al niño talento, mis hijos siempre han tenido muy buenas calificaciones, pero era a tal hora meterte a internet y si no, no te daban el número y era todo un rollo, o era ir al DIF al que te quedara cerca o al que pertenecías, si no, no se quedaban.

Madre de familia de beneficiaria

Lo anterior, expresa de forma elocuente una de las razones por la que existe la brecha entre la meta de atención planeada por el programa y el número final de beneficiarios, lo cual debe considerarse como área de mejora en términos de las estrategias de difusión, acercamiento a los potenciales beneficiarios e inscripción a los talleres por parte del DIF. Al mismo tiempo, esto significa que existe un margen significativo para articular una estrategia de ampliación de la cobertura y posible universalización progresiva de los talleres y servicios educativos, que acompañe lo decidido con respecto a la transferencia monetaria.

Sobre este punto, personal del DIF-CDMX mencionó que no se realiza difusión en las escuelas. En parte, la razón es que algunos de los funcionarios consideran problemático lanzar una convocatoria más amplia, ya que aun cuando no se cumple al 100% con las metas, se presentan problemas de infraestructura y falta de insumos para el desarrollo de las actividades.

Adicionalmente, se encuentra el mismo elemento problemático de la relación entre poblaciones beneficiarias y procedimientos de acceso, ya que durante este proceso no se movilizó ningún instrumento o mecanismo para asegurar que efectivamente los niños que residan en colonias más rezagadas tengan prioridad, cuestión que debe atenderse en el nuevo esquema.

GRÁFICA 6. ALINEACIÓN ENTRE POBLACIÓN BENEFICIARIA Y LOS PROCEDIMIENTOS DE ACCESO



Fuente: elaboración propia con base en las ROP, 2019

Además de cumplir con los requisitos de incorporación al programa, las reglas establecen que se deberá asistir de manera regular a las actividades extraescolares, aunque esto no siempre se cumple. Es decir, Niñas y Niños Talento ofrecía una beca condicionada a la asistencia a los talleres, pero en la práctica el personal del programa señala:

*Tenemos casos de personas que solo se ven a principios del ciclo y ya no regresan. Aunque son pocos casos y los profesores los tienen identificados. Y sí, la beca se les sigue dando porque presentan justificantes, o te dicen algún problema familiar, desconocemos si es real o no, pero **sí hay personas que sólo van a inscribirse buscando el apoyo económico** aunque la mayoría de los niños aprecian más los talleres, porque en cada una de las disciplinas al final se hacen muestras, se hacen cierres, y uno ve el orgullo con que las niñas presentan su proyecto de ciencias, o de danza, y los niños en las competencias deportivas, entonces es un gusto para ellos ir y terminar los talleres.*

Coordinadora Académica.

Yo me enteré por la escuela, sé que la ayuda del niño talento como bien lo dice “niño talento” se supone que era para niños que llevaban promedio de 9 para arriba, como elecciones a quienes les daban esa ayuda. Mi niña ha sido de buen promedio pero hasta ahorita, yo por la desidia no la había pedido, aparte de que teníamos actividades en la semana y bueno, a mi esposo se le hacía como que muy poco lo que daban (...) entonces decía pues, es como pérdida de tiempo estarla llevando, tenían que ir como a talleres una vez a la semana, y aparte, creo que si no llegabas a tiempo a apuntarla ya era la actividad que tuvieran, y ¿esa le iban a dar no?

Madre de familia beneficiaria del programa

Los testimonios muestran una cierta estructura de incentivos de tipo punitivo, relacionada con el condicionamiento de la transferencia monetaria vinculada a la asistencia a los talleres. Lo anterior abre una hipótesis para plantear que el diseño de Niñas y Niños Talento generaba que algunos padres y madres llevaran a sus hijos a los talleres únicamente para obtener la beca, independientemente del interés de los menores en las clases o de la utilidad o la calidad de éstas.

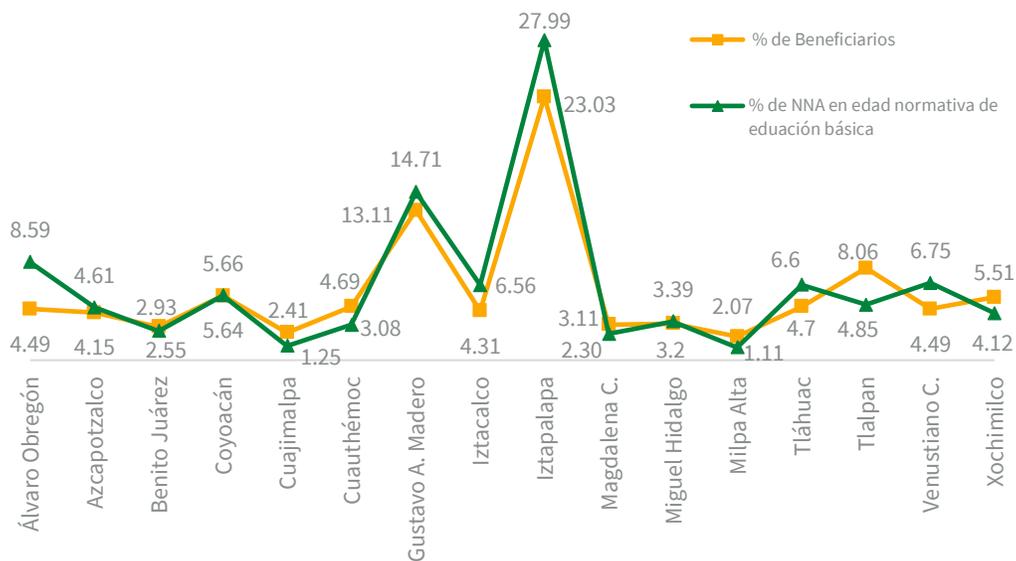
Esto supuso que, en términos de incentivos, en un contexto en el que se otorga la transferencia monetaria de forma no condicionada y universal, un porcentaje no determinado de beneficiarios actuales dejaron de asistir a los talleres. Ya se ha referido, en palabras de los propios profesores, cómo algunos de ellos preveían una disminución en la asistencia a los talleres, al dejar de ser condicionado el estímulo económico a la asistencia a las actividades extraescolares.

Ante dicha eventualidad, también cabría considerar estrategias para NNA que pertenecen a familias que, por diversos motivos (laborales, económicos, de salud, o simplemente por no ver como valiosa la educación complementaria), se abstienen de procurar a sus hijos la asistencia a este tipo de actividades. Asimismo, se necesitará establecer mecanismos que reviertan la reproducción de sesgos regresivos en la implementación de la política social, sin condicionar los apoyos. La focalización territorial junto con acciones afirmativas, podrían resultar útiles para este fin.

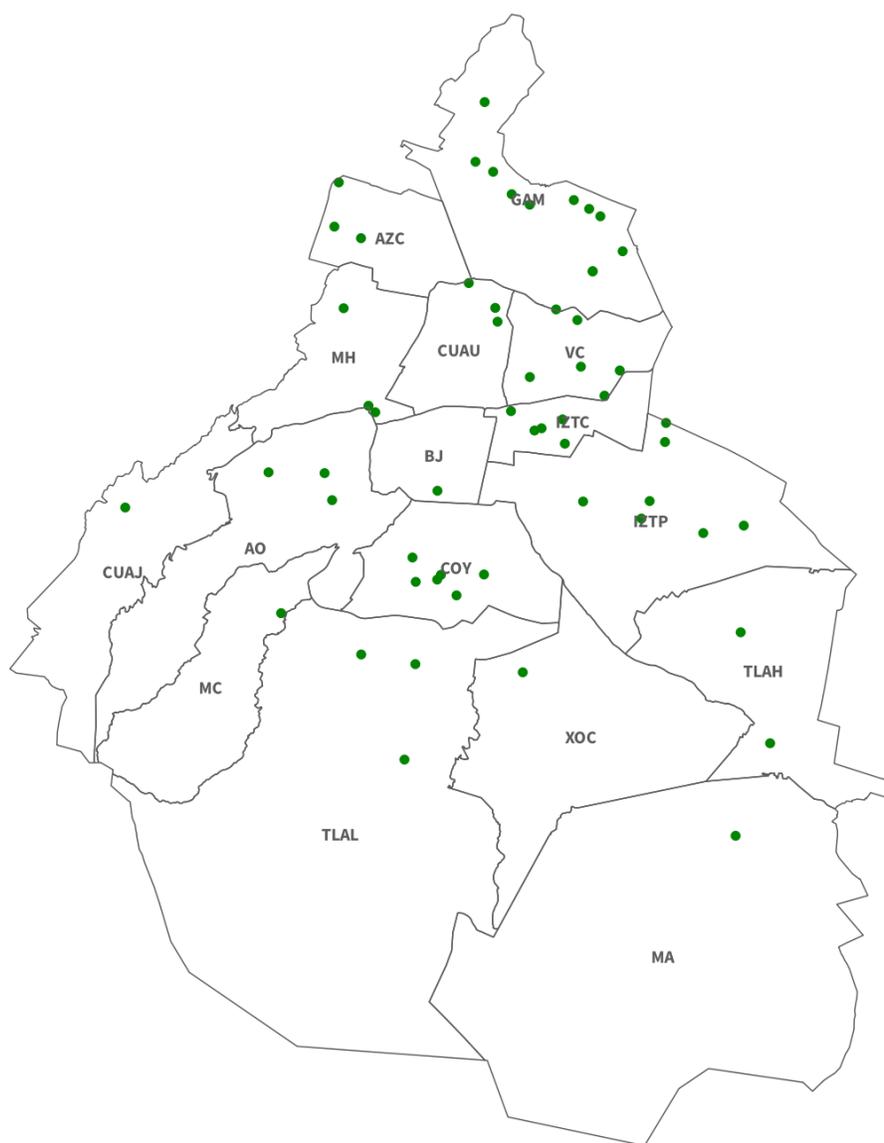
VII.3 Cobertura Territorial

Con base en los datos obtenidos del padrón de beneficiarios del programa, la Gráfica 7 muestra la distribución de los beneficiarios por alcaldía, comparando la distribución por alcaldía de NNA en edad de cursar la educación básica (6 a 14 años). Se observa una mayor incidencia de niñas y niños residentes de Iztapalapa que asistían al programa de Niñas y Niños Talento, lo cual tiene relación con el tamaño de la población y el número de escuelas públicas de la demarcación y, en menor medida con el número de Centros DIF que alberga, puesto que la Gustavo A. Madero, a pesar de contar con más Centros, tiene menor número de beneficiarios; no obstante, es la segunda en importancia, como lo es también en población. Los restantes desequilibrios que se identifican también pueden estar relacionados con la propia ubicación de los centros del DIF, donde se prestan los talleres y servicios educativos asociados al Programa.

GRÁFICA 7. RELACIÓN ENTRE NNA EN EDAD NORMATIVA PARA CURSAR EDUCACIÓN BÁSICA (6 A 14 AÑOS) Y LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LOS BENEFICIARIOS DE NIÑAS Y NIÑOS TALENTO.



Fuente: elaboración propia con base en información proporcionada por DIF-CDMX y del Sistema de Información y Gestión Educativa de la Secretaría de Educación Pública.



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por DIF-CDMX

Otro elemento a considerar es la heterogénea capacidad de atención de los Centros DIF, cuya población beneficiaria va de 184 a 7 168.²³ También varían mucho las disciplinas y horarios que ofrece cada Centro. Por ejemplo, algunos operan de lunes a sábado, por la mañana y tarde, otros sólo operan dos o tres días por semana en un solo turno. Como se ve, cada Centro tiene su propia organización de horarios y actividades, lo cual también sucede con el esquema de contratación del profesorado, que es bastante

²³ Véase Anexo 3.

flexible. Con base en estos datos, será importante analizar la posibilidad de ampliar las opciones de horarios y actividades a fin de aumentar la cobertura del programa.

VII.4 Servicios Extraescolares

En relación con los servicios extraescolares, particularmente los talleres que se imparten, éstos constituyen el producto fundamental que da vida al programa. De acuerdo con las Reglas de Operación, es la Subdirección de políticas públicas para la atención de Niñas y Niños Zona B, la encargada de definir los grupos de actividades extraescolares, grado escolar, horario y cupo. En este proceso también es importante la participación de las coordinaciones académicas y enlaces, quienes de manera conjunta definen la asignación de horas a los profesores, y también apoyan a niñas y niños en cambios de disciplina o de Centro DIF. Con base en el padrón de beneficiarios de 2018-2019, la Tabla 13 presenta las actividades ordenadas de mayor a menor matrícula.

TABLA 13. MATRÍCULA DE LAS ACTIVIDADES EXTRAESCOLARES.

Actividad	Plantilla docente	Niñas	Niños	Total
Inglés	49	9731	6624	16 355
Ciencias	39	6730	5718	12 448
Artes Plásticas	36	7448	4333	11 781
Fútbol	33	2500	7935	10 435
Computación	25	4484	3952	8 436
Música	22	3279	2853	6 132
Teatro	15	3212	1545	4 757
Danza Contemporánea	17	4339	263	4 602
Natación	15	2567	1876	4 443
Danza Folclórica	12	3542	605	4 147
Basquetbol	9	1475	2112	3 587
Creación literaria	12	2068	1359	3 427
Historia	5	870	654	1,524
Voleibol	3	437	329	766
Gimnasia	2	450	152	602
TOTAL	303	53132	40310	93442

Fuente: DIF-CDMX

En promedio los grupos se componen de 20 beneficiarios, aunque existe una alta disparidad en el número de horas asignadas a cada profesor, o lo que es lo mismo, en el número de grupos; algunos llegan a 24 (horas o grupos) por semana, atendiendo a más de 500 derechohabientes, mientras otros apenas llegan a 8 horas semanales con alrededor de 150 alumnos. La asignación de horas se organiza a través de folios, que constituyen paquetes de horas de una disciplina determinada, correspondientes a cada maestro o maestra. Frente a cambios y bajas de las y los profesores se busca mantener el folio, asignándolo a otro profesor o distribuyendo las horas en otros folios con el fin de mantener los grupos conformados.

Esta situación, presumiblemente y en relación con el tamaño efectivo de los grupos, puede generar afectaciones relevantes en la calidad de las actividades. Considérese que, además de las horas de clase hay que sumar el tiempo dedicado a los procesos de planeación y evaluación de cada grupo, puesto que cada uno tiene distintos niveles y composición. Asimismo, hay profesores que atienden hasta en cuatro Centros-DIF distintos y, en contraparte, también se llegan a programar 5 o incluso 6 grupos consecutivos de una misma disciplina en un mismo espacio, por lo que su coordinación y desarrollo deben suceder sin contratiempos, puesto que cualquier retraso afecta al siguiente grupo.

Considérese también el tiempo que algunas actividades destinan para el pase de lista o el acondicionamiento. Por ejemplo, en el área de deportes es necesario cambiar de ropa antes de iniciar la actividad, lo cual conduce a que solo se puedan realizar dos o máximo tres ejercicios por sesión. Ello conlleva a recomendar la ampliación de horarios para que las y los niños puedan recibir un mayor desarrollo, apoyo y orientación en las actividades.

Otra dificultad que el programa ha tenido que sortear, es la falta de recursos e infraestructura adecuada para el desarrollo pleno de los talleres. Estas necesidades varían de acuerdo con la disciplina (en teatro requieren equipo de sonido y carpas, en gimnasia se necesita dar mantenimiento a las duelas, en informática faltan computadoras y software actualizado, en música instrumentos, en historia mapas murales, etcétera); hay también otras necesidades, como la mejora de las aulas: iluminación, ventilación y equipamiento (desde sillas, mesas, pizarrones blancos, plumones, proyectores y equipo de audio, redes inalámbricas, etcétera) La manera en que hasta el momento esto se ha solventado es vía la participación de las familias en la provisión de insumos, donaciones, compartiendo los materiales, y también con la participación de las y los docentes, quienes adecúan sus actividades o inclusive aportan recursos propios:

Lo que hacemos en deportes es que los niños lleven su balón, nosotros tenemos solo recursos para material didáctico, como, redes, conos, boyas (...) hace dos años nos permitieron participar en la propuesta de compra de material y priorizamos material de salvamento para las albercas, porque no había ese material, desde garrochas, cinturones de seguridad (...) También es importante la falta de espacios, en el caso de natación, el espacio es limitado, entonces si se va a ampliar el programa, está excelente, pero si hay salones que solamente podemos recibir a 15 o 20, si en computación hay pocas computadoras, o en música solo una batería... se tiene antes que ver cómo están los espacios.

Coordinador Académico

Al inicio del ciclo escolar se hacen las peticiones, aunque siempre son insuficientes. Un profesor tiene cerca de 300 o 400 niños y es a veces lo que llega para todos, 500 cuadernos, entonces nos toca de a uno por maestro. Evidentemente no alcanza para que el niño tenga su kit, la mayoría de las veces los profesores ponen de su bolsillo para completar el material, o se reciclan los materiales, también se les piden cosas fáciles que puedan traer de su casa. Eso también ha hecho que los papás se integren y apoyen, por ejemplo si necesitamos una escenografía o vestuario ellos mismos lo elaboran, han llegado a donar hasta bancos, mobiliarios, en el caso de computación se da mucho, porque hay computadoras que ya son muy obsoletas, si al principio funcionaban 20 o 25 ahorita ya nada más sirven 8 y dicen, —yo puedo traer una computadora viejita—, o -mi niño puede traer su laptop o su tableta-, y de esa forma nos han apoyado mucho.

Coordinadora Académica

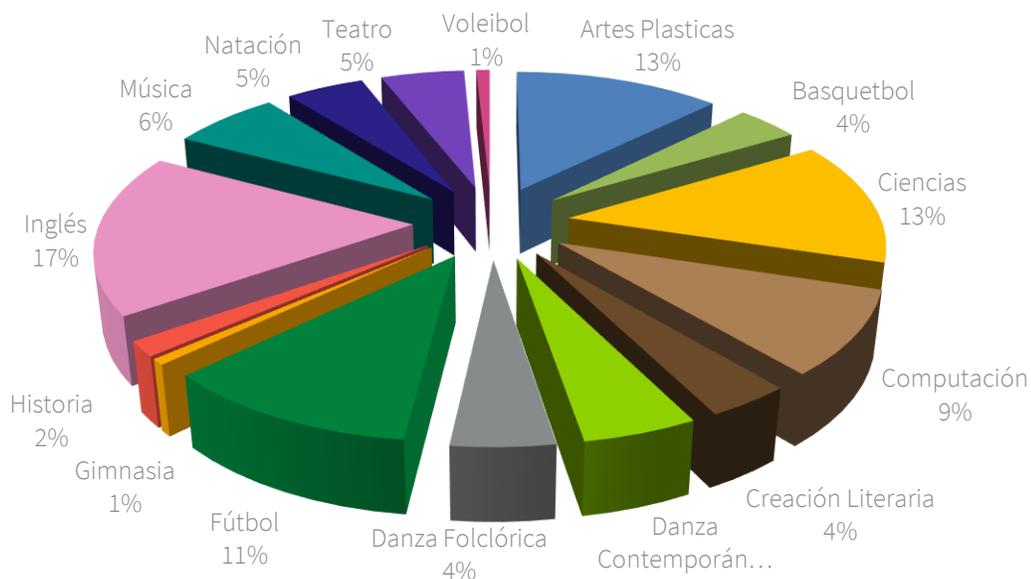
Este testimonio recupera un elemento importante que en el diseño del programa pasa desapercibido; la participación, a veces decisiva, de madres y padres de familia en las actividades del programa, más allá de su papel de llevar a los niños al taller. Cada dos meses se organizan actividades en el marco de la semana Familia Talento, también se conoce como semana de Mamás y Papás Talento, con la finalidad de involucrarles activamente en el desarrollo de sus hijos y, de esta manera, generar dinámicas de participación más amplias. Es por estas experiencias, que a pesar de las dificultades, se ha logrado establecer una dinámica positiva entre quienes participan en el programa.

En general la experiencia del programa es positiva; los maestros han establecido un puente eficaz entre la realidad comunitaria, la familia y la escuela, eso para mí es una fortaleza que se debería proteger y ampliar. Hemos observado que el programa si ayuda y sí acompaña a los niños, abre los ojos al conocimiento, apoya el descubrimiento de las vocaciones, en ese sentido es rescatable sin duda alguna. Las actividades de ciencias, deportes y artes es una estrategia que debería universalizarse, donde todas las escuelas y centros educativos puedan proveer estos servicios y no únicamente los Centros DIF.

Personal del DIF-CDMX y del Programa

A partir de la universalización de la beca, el DIF debe considerar la necesidad de continuar impulsando la dinámica de involucramiento y participación de las madres y los padres de los niños que reciben servicios educativos extraescolares, protegiendo y fomentando esta valiosa experiencia bajo un esquema diferente.

GRÁFICA 8. DISTRIBUCIÓN DE INSCRIPCIÓN DE NIÑOS Y NIÑAS EN ACTIVIDADES REALIZADAS EN EL PROGRAMA NIÑAS Y NIÑOS TALENTO



Fuente: elaboración propia con base en información presentada por el DIF-CDMX

Si el programa atendió a 93 442 niñas y niños en 2019, con 303 profesores, una hipotética cobertura universal, considerando los datos que proporciona el Sistema Nacional de Información Estadística Informativa de la SEP, que calcula una población de estudiantes de escuelas públicas de nivel básico (primaria y secundaria) en 1 036 605 necesitaría de 3 361 profesores. A esto habría que sumar la necesidad de espacios, pues como se ha referido, los 56 Centros DIF operan muy cerca de su máxima capacidad, según lo señalado por los servidores públicos responsables. Cualquier estrategia de ampliación de la cobertura debe considerar diversas cifras y escenarios, más o menos abarcadores, para dimensionar la inversión requerida. No obstante, recordemos que este cálculo no es más que una proyección de trazo muy grueso y que presenta un nítido sesgo alcista, ya que, como se ha referido, existe un porcentaje no cuantificado de derechohabientes que están interesados fundamentalmente en la transferencia económica y subsecuentemente, como se ha observado, la universalización de la beca provocó que muchos derechohabientes cesaran de asistir a los talleres.²⁴

²⁴ De acuerdo con testimonios de personal que opera el programa, la asistencia disminuyó sensiblemente luego de la universalización de la beca, pasando de más de 90 mil inscritos a 55 mil aproximadamente. Cifra estimada en diciembre de 2019.

VII.4.1 Programas de Estudio

Respecto a los programas académicos de las actividades extraescolares, en sus inicios el programa contó con apoyo de otras instituciones como Cinvestav, Indeport y la Secretaría de Cultura. Sin embargo, durante los últimos años ha sido la propia plantilla docente, junto con personal del DIF, quienes elaboran los programas y estrategias educativas. La construcción colectiva de los programas y estrategias educativas en la que participan los profesores puede considerarse una buena práctica, en tanto se hace partícipes a quienes finalmente los ejecutan. Aun así, luego de revisar los programas de estudio, da la impresión que falta un trabajo de definición y homologación, no tanto de los contenidos de cada disciplina, que corren de acuerdo con sus propias lógicas, sino del enfoque pedagógico relativo a los objetivos, habilidades y valores transversales que, independientemente de la disciplina, el programa pretende fortalecer.

En un documento de trabajo facilitado por el DIF²⁵ se señalan las siguientes temáticas transversales:

TABLA 14. TEMÁTICAS TRANSVERSALES DE LOS SERVICIOS EXTRACURRICULARES.

<ul style="list-style-type: none"> - Derechos Humanos. - Equidad de género en los espacios educativos. - Promoción de la cultura de la paz y la no violencia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Deconstrucción de roles, estereotipos, expectativas y posibilidades. - Relaciones de poder y discriminación. - Familias y sociedades justas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Conciencia social. - Referentes históricos. - Colectividad. - Proyectos de vida. - Estilos de liderazgo y crianza. - Participación infantil.
<ul style="list-style-type: none"> - Autocuidado personal, familiar y comunitario. - Autonomía física y emocional. - Resiliencia. - Modelos de empoderamiento Niñas y Adolescentes. - Masculinidades. - Redes de apoyo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Potencialización de habilidades psicoemocionales, corporales y sociales. - Sensibilización, detección y prevención de riesgos (físicos, emocionales, virtuales y sociales). 	<ul style="list-style-type: none"> - Difusión interna y externa. - Vinculación con otras poblaciones. - Salidas extramuros. - Corresponsabilidad sobre los proyectos de vida de NNA. - Proyectos familiares y comunitarios.

Fuente: Información proporcionada por el DIF

El conjunto de temáticas que se presentan como transversales son muy diversas y amplias, lo cual dificulta concretarlas en objetivos específicos, habilidades a desarrollar, y ejercicios o actividades puntuales al interior de los programas de estudio de las distintas disciplinas. Se asemejan más a un compendio de principios u orientaciones que bien se podrían recuperar en algún momento, o dejarse de lado, a juicio del docente. Además, **se observan distintas capacidades, y por ende desarrollos desiguales, en la construcción de cada uno de los planes de estudio**, lo cual es evidente en la

²⁵ Véase Anexo 4 Planeación. Fortalecimiento de Contenidos Pedagógicos al Programa de Niñas y Niños Talento, del lunes 22 al jueves 25 de abril de 2019.

descripción de los apartados relativos a la filosofía, misión, visión, objetivos del área, metas y objetivos general y específicos de la disciplina²⁶, que al menos en los primeros apartados se esperaría una definición idéntica o muy similar entre programas de una misma área.

Lo mismo sucede con los esquemas de evaluación, que no son definidos en gran parte de los programas académicos. En las entrevistas se pudo conocer que la evaluación depende de la disciplina y del docente. En algunos casos esto es coherente, dada la naturaleza de la actividad (para creación literaria el parámetro de evaluación es una publicación; en teatro una puesta en escena; en música un recital; en historia un cuestionario abierto sobre acontecimientos históricos; en voleibol la realización correcta de ejercicios técnicos, etcétera).

Inclusive, una misma disciplina, siendo el ejemplo más claro artes plásticas, tiene un desarrollo que depende de las posibilidades de cada grupo, pudiendo trabajar desde escultura, fotografía, pintura o grabado, en función de factores tanto materiales como de capacidades. Cabe decir que cada una de las disciplinas tiene diferenciados, al menos, tres niveles: básico, intermedio y avanzado.

En ese marco, la homologación que aquí se sugiere no consiste en la estandarización de los métodos y experiencias de aprendizaje, o de los cursos en el sentido más instrumental. Principalmente se plantea como finalidad que todos los docentes compartan una visión sobre la labor que realizan en el marco del programa.

En el caso de artes no hay un formato, sino a partir de los cierres es que se evalúa; si hay una obra de teatro, un recital o una publicación, eso también motiva que no se presente lo mismo cada año, esa es la evaluación.

Profesor de Artes

En general no tenemos un formato o sistema homogéneo, porque no damos una educación formal; algunas academias [disciplinas] elaboraron sus propios formatos, pero más para evaluar las actividades que ellos están llevando a cabo, es decir, si la actividad es funcional para el tipo de niños, o para estas edades; entonces entre los profesores se comparten esas evaluaciones, pero es de la actividad, no de los niños. Lo que sí creo es que se podría recuperar el apoyo de instituciones que puedan evaluar los programas de estudio, como antes que se tenían convenios.

Profesora de Ciencias

Un aspecto importante es que dentro de los programas de las tres áreas (artes, ciencias y deportes), aunque todavía no en las quince disciplinas, está muy generalizado el principio de vincular las habilidades que se desarrollan con el entorno, o con el medio sociocultural o el contexto, lo cual permite vincular los contenidos con las problemáticas y medio de las y los niños.

²⁶ Véase Anexo 5 Planes y Programas de Estudio 2018-2019 y 2019-2020.

Al respecto, la discusión sobre educación no formal es vasta, y resulta útil compararla con la educación formal para comprender sendas especificidades. Por un lado, la educación formal tiene un efecto de estandarización y uniformización, ya que se alinea a los paradigmas dominantes y al *deber ser* socialmente construido. La emisión de certificados y diplomas confirma este carácter de formalidad y apego a un sistema pedagógico estructurado. En contraposición, para compensar este efecto, la educación no formal, como la que se articula en los talleres del programa evaluado, tiene un carácter liberador; es decir, considera las necesidades más específicas de las personas (aquellas que no precisamente se adhieren a las necesidades detectadas y generalizadas por la educación formal) (Langreo, 2017). En esencia, la educación no formal tiende a tomar un carácter más pragmático ante las vicisitudes particulares de cada quien; asimismo, atiende al desarrollo de la personalidad, promueve la singularidad y fomenta el desarrollo de las características que hacen a una persona ser auténtica (Pastor, 2001).

Por otra parte, Camors (2009) señala que la educación no formal tiene el propósito de adquirir conocimientos que no están presentes en la educación formal o que, por algún motivo, se han omitido en los planes de estudios vigentes. En ese sentido, el autor considera que la educación no formal debe tener un carácter de complementariedad: todas aquellas capacidades y habilidades que no se obtienen de forma directa en la escuela, pueden ser subsanadas por este tipo de educación.

El hecho de elucidar la especificidad de cada tipo de educación permite discutir los contenidos y criterios de cada una de ellas. Como menciona Camors (2009: 23-28), resulta conveniente que ambas se articulen y sean complementarias, porque cada una incide en un ámbito de la persona: mientras que la educación formal hace que la persona en desarrollo se pueda adaptar a una sociedad y desempeñar un papel socialmente útil, la educación no formal atiende las particularidades de cada persona, es decir, aquellas que le hacen ser única y genuina. En este sentido, la segunda puede fungir como refuerzo o apoyo para la primera. En un sistema ideal de educación integral, una es complementaria de la otra.

Por tanto, resulta esencial que, para el diseño de los programas de estudio de los talleres, se realice una reflexión encaminada a buscar la sinergia y complementariedad entre los servicios educativos que genera el DIF y la educación formal a la que asisten rutinariamente los niños. Los primeros deben ser capaces, a través de la realización de un diagnóstico previo, de contribuir a llenar los vacíos que la educación formal pueda estar produciendo en la Ciudad de México, desde el enfoque de la consecución de una formación diversa y enriquecedora para la infancia. Ello abonaría al fortalecimiento del sistema educativo local, dotándolo de una integralidad reforzada e innovadora, que sería una aportación decisiva al bienestar de la niñez en la Ciudad.

En conclusión, la gran diversidad de experiencias formativas y de aprendizaje que alberga el programa no constituye un problema en sí mismo, por el contrario, puede representar una de sus fortalezas, suponiendo que su puesta en operación se ve permeada tanto por recursos que se presumen muy escasos, como por el contexto, necesidades, capacidades e intereses de los propios niños y niñas. Sin embargo, sí es necesario simplificar, homologar y unificar la perspectiva y el modelo pedagógico que

orienta la provisión de servicios extraescolares, en el ánimo de consolidar un modelo de atención que pueda expresar con claridad cuál es la contribución que cabe esperar en las y los derechohabientes que participan. A partir de ello se pueden diseñar programas que sean complementarios y sinérgicos tanto al interior (entre las disciplinas) como en relación con la educación formal que reciben niñas y niños en sus sistemas escolarizados.

VII.4.2 Procesos de Organización Internos

Un hallazgo de la evaluación es que al interior del programa se han generado relevantes procesos organizativos no formales entre el profesorado, los cuales tienen la potencialidad de ser aprovechados y puestos al servicio de la calidad, la coordinación y el impacto de los talleres. Sin embargo, también se ha demostrado que las actividades extraescolares comportan un conjunto amplio de procesos, que no están suficientemente sistematizados y dependen del criterio de cada profesor, grupo de profesores o Centros DIF.

Entre el 22 y 25 de abril de 2019, con la coordinación de la Dirección Ejecutiva de Atención Integral a Niñas, Niños y Adolescentes, personal operativo (coordinadores, moderadores, maestras y maestros) y apoyo del Instituto de Capacitación para el Trabajo de la Ciudad de México (ICAT), se llevó a cabo un proceso de planeación, diagnóstico y sistematización de la experiencia docente que resultó en la reconfiguración y fortalecimiento de los planes de estudio.²⁷ En dicho espacio las y los profesores construyeron propuestas de mejora de los contenidos y metodologías, además de expresar requerimientos de tipo material y logístico para un mejor desarrollo de las actividades.

Dicho proceso de organización interna entre la plantilla de profesores no ha sido único. Algunas disciplinas han implementado sistemas de evaluación de las actividades, aunque de manera informal; también, al interior de los Centros se genera organicidad entre las y los profesores para la planeación del cierre de los talleres, si bien esto no es algo homogéneo. Igualmente, destaca el trabajo realizado en algunas disciplinas con madres y padres de familia, a quienes se les refiere como *papás talento*, permitiéndoles en distinta medida ser parte de las actividades del programa.

A la luz de estas experiencias, es importante enfatizar la necesidad de concretar sus resultados en esquemas de homogeneización, establecimiento de contenidos transversales, así como de enfoques pedagógicos y metodologías de evaluación compartidos entre las diversas vertientes del programa. Prueba de lo anterior es el desconocimiento y/o falta de manuales de procedimientos actualizados, como las diferencias de percepción de los objetivos que el programa persigue por parte del profesorado. En estricto sentido, la adopción de contenidos transversales debiera manifestarse también en los reglamentos, manuales de procedimientos, además de otros materiales didácticos, y no solo en los programas académicos. Es por tal motivo que se requiere una estrategia que homologue los procesos y

²⁷ Véase Anexo 4.

criterios de los servicios extraescolares. a fin de que los entregables del programa sean consolidados, sin depender de cambios en los programas o plantilla de profesores.

Cabe señalar que, durante el citado proceso de diagnóstico y sistematización de la experiencia docente, las y los profesores también pusieron sobre la mesa el tema de sus condiciones laborales. Señalaron una reducción salarial del 3% desde enero de 2019, la adición de actividades ajenas al desarrollo de los programas académicos, desconocimiento del organigrama de la institución y de los coordinadores responsables de dar seguimiento a los profesores, pagos por hora diferenciados, entre otros. Como respuesta, la unidad responsable del programa abrió una mesa de diálogo que se desarrolló en paralelo a la actividad, e igualmente, coincidió en la necesidad de examinar la situación laboral de las y los profesores.

(...) un aspecto de la evaluación del programa tiene que ver definitivamente con las condiciones laborales de los maestros, quienes han permanecido los últimos meses en la incertidumbre. Ya sea recomendación o algo, la Ciudad, en la medida de sus posibilidades, tiene que valorar el compromiso que puede tener con la plantilla de profesores, y sería muy bueno que se incluyera en las recomendaciones una revisión a la condición laboral.

Personal del DIF y del Programa Niñas y Niños Talento

VII.4.3 Visitas Extramuros

Falta también referir las visitas extramuros, que buscan complementar de manera lúdica y formativa los procesos de aprendizaje del programa. La meta es que al menos 20% de niñas y niños asistan a un espacio público, espectáculos artísticos o eventos deportivos. Sin embargo, basándonos en el Informe de Gestión del DIF para el periodo enero-septiembre de 2018, se identifica que únicamente 6,359 niñas y niños fueron parte de los paseos extramuros, que sumaron un total de 195 (véase Tabla 15). Esto sugiere un porcentaje ínfimo del 6% de asistencia de la población beneficiaria. En ese sentido, durante las entrevistas realizadas a personal del DIF-CDMX se sostuvo que el objetivo ideal serían dos visitas anuales para cada derechohabiente, lo cual supondría un esquema distinto para proveer el servicio, que actualmente recae enteramente en las áreas responsables del programa. En este caso, sería necesario también que el DIF construyera un modelo integrado y formalizado de visitas extramuros, considerando las amplias potencialidades que el esquema involucra para la formación integral de la niñez.

TABLA 15. PROGRAMACIÓN Y REALIZACIÓN DE PASEOS EXTRAMUROS

Acciones	Unidad de Medida	Meta física programada		Meta física alcanzada									
		Anual	Ene-Sep.	Ene	Feb	Mar	Abr	Mayo	Jun	Jul	Ago.	Sep.	Ene-Sep.
Programación y realización de paseos extramuros.	Persona	20,704	10,929	724	1,125	1225	640	1,160	735	4	0	750	6395

Fuente: tomado del Informe de Gestión, Octogésima Séptima Sesión Ordinaria, 2018, DIF-CDMX

VII.5 Análisis FODA

El análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas) que se presenta ofrece una síntesis de los hallazgos más importantes de la evaluación, con el fin de ir encauzando las conclusiones y las recomendaciones del trabajo, distinguiendo entre el plano del diseño y el plano de operación.

TABLA 16. ANÁLISIS FODA DEL DISEÑO DEL PROGRAMA NIÑAS Y NIÑOS TALENTO

Proceso	Fortaleza	Oportunidad	Observación / Recomendación
Objetivos del Programa, Entregables y Población Objetivo	1. El programa tiene una propuesta integral que acompaña la provisión de servicios extraescolares, actividades lúdicas y transferencias mensuales.	1.1 Explorar estrategias, planes educativos y modelos de atención que permitan potenciar las habilidades de los niños y jóvenes, apegándose a principios de inclusión, universalidad y bienestar social.	1.1.1. Permitir integrar a la población infantil sin distinción o criterios de selección basados en el aprovechamiento escolar.
Proceso	Debilidad	Amenaza	Recomendación
Apego a la Normatividad Aplicable	1. El programa no se apega a los principios de la política social establecidos en la normatividad.	1.1 El programa desde su diseño no promovió la universalidad, progresividad, no regresividad, no discriminación ni el interés superior de la niñez. 1.2 Se omitió la dimensión participativa que la Ley del Sistema Integral de Atención a Estudiantes mandata.	1.1.1 Replantear la estrategia de atención del programa, considerando modelos abiertos de intervención (territorial, en centros DIF, por escuelas, entre otros) 1.2.1 Considerar la incorporación de un enfoque participativo en el programa
Correspondencia entre el Nombre, Diagnóstico y Problema Público.	2. El nombre del programa difunde una idea distinta respecto de la necesidad que se quiere atender. 3. No se identifica correctamente el problema público que el programa pretende resolver.	2.1 Confusión de los distintos actores sobre el verdadero objetivo del programa 3.1 La lógica del programa generó un esquema que reproduce las desigualdades. 3.2 Se destinaron recursos a una problemática sin justificación sólida	2.1.1 Considerar otra denominación del programa (lo cual fue realizado antes de finalizar la presente evaluación). 3.1.1 y 3.2.1 Replantear a través de un análisis y reflexión de la Unidad Responsable el problema público que el programa pretende atender.

Proceso	Debilidad	Amenaza	Recomendación
Objetivos del Programa, Entregables y Población Objetivo	<p>4. El objetivo del programa no define el derecho y fin que persigue.</p> <p>5. El objetivo es muy amplio y no se corresponde con los entregables que otorga el programa.</p> <p>6. No se justifica otorgar apoyos a la población objetivo que el programa define.</p> <p>7. Débil articulación y consistencia de los componentes para el alcance de los objetivos.</p>	<p>4.1 Los beneficiarios y operadores interiorizaron objetivos diversos no necesariamente alineados con el programa.</p> <p>5.1 Limitantes para establecer indicadores que permitieran medir su contribución a los derechos (desarrollo físico, mental y cultural).</p> <p>5.2 El beneficiario solo participaba en una actividad, por lo que no accede al desarrollo en todas las áreas (científica, artística, deportiva).</p> <p>6.1 No se favoreció a quienes presentan mayor necesidad.</p> <p>7.1 No se alcanzaron los objetivos definidos por el programa.</p>	<p>4.1.1 Replantear el objetivo del programa desde el punto de vista de la política social, de reducción de las desigualdades, integración social y reconocimiento de derechos.</p> <p>5.1.1 y 5.2.1 Reconstruir el objetivo de modo que identifique el derecho efectivo al cual contribuye.</p> <p>6.1.1 Identificar a la población objetivo con apego a los criterios de la LDSDF y el interés superior de la niñez.</p> <p>6.1.2 Explorar otros enfoques de atención, que favorezcan un acercamiento más estrecho de la institución con su contexto socio-territorial específico.</p> <p>7.1.1 Fortalecer los componentes del programa en términos de los recursos que entrega y de las actividades lúdicas y extraescolares.</p>
Matriz de Indicadores y Resultados	<p>8. La matriz (MIR) no se articula con las reglas de operación del programa.</p>	<p>8.1 La MIR contenía criterios de priorización por vulnerabilidad, sin embargo, las ROP no contaban con una estrategia para atender a esta población.</p> <p>8.2 Inexistencia de los medios de verificación señalados en la matriz.</p>	<p>8.1.1 Fortalecer la lógica horizontal y vertical de la MIR, principalmente a nivel fin y propósito, estableciendo una relación clara y precisa entre los objetivos y resultados del programa, y los mecanismos definidos en las ROP para alcanzarlos.</p> <p>8.2.1 Rediseñar los mecanismos de acopio y generación de información del programa; éstos deben encontrarse directamente relacionados con los indicadores y metas definidos en la matriz.</p>

TABLA 17. ANÁLISIS FODA DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA NIÑAS Y NIÑOS TALENTO

Proceso	Fortaleza	Oportunidad	Observación/ Recomendación
<p>Incorporación de beneficiarios</p>	<p>1. Las personas pueden elegir el Centro de su preferencia.</p>	<p>1.1 Se tiene una estimación de los espacios disponibles para el ciclo escolar, por lo que puede diseñarse una estrategia precisa para incrementar la cobertura con los recursos actuales.</p>	<p>1.1.1 Establecer una estrategia de incorporación para el número de espacios que actualmente no se demandan.</p>
<p>Prestación de servicios extraescolares</p>	<p>2. Existe una plantilla docente con perfil profesional diverso y calificado.</p> <p>3. Madres y padres de familia estaban satisfechos y se involucraron en las actividades.</p> <p>4. Los programas académicos fueron flexibles y se construyeron bajo un esquema participativo entre personal del DIF y docentes.</p> <p>5. Al interior del programa se generaron procesos de organización entre las y los docentes.</p>	<p>2.1 Unificar los criterios y procesos de la plantilla docente.</p> <p>3.1 Establecer formalmente espacios para el involucramiento de madres y padres de familia.</p> <p>3.2 Vincular a la familia con otros servicios del DIF.</p> <p>4.1 Los programas académicos han tenido un proceso de consolidación que aún tiene áreas de mejora y potencial para dar valor agregado al programa.</p> <p>5.1 Formalizar y sistematizar los espacios de diálogo y organización interna de la plantilla docente con apoyo de instituciones especializadas.</p>	<p>2.1.1 Contar con manuales de procedimientos actualizados para los servicios extraescolares.</p> <p>3.1.1 Encauzar el involucramiento de las familias, definiendo componentes y metas de cumplimiento.</p> <p>3.2.1 Establecer mecanismos de información para conocer si el programa vincula con los servicios que ofrecen los centros DIF.</p> <p>4.1.1. Diseñar estrategias de sinergia y complementariedad con otras disciplinas (al interior del programa) y con la educación formal de los derechohabientes (de manera externa al programa).</p> <p>4.1.2. Recibir retroalimentación de instituciones especializadas por cada disciplina.</p> <p>5.1.1 El programa coordinó en el mes de abril un proceso de organización y planeación interna junto con la plantilla docente. El proceso recibió apoyo del ICAT, no obstante se percibe la necesidad de instituciones vinculadas a las áreas que el programa desarrolla (ciencia, arte, deporte).</p>

Proceso	Debilidad	Amenaza	Observación/ Recomendación
Difusión	1. Difusión limitada a publicación de la Convocatoria y Reglas de Operación en la Gaceta y en los sitios web de la dependencia y otros oficiales. Lo mismo ocurre con la nueva convocatoria de la Acción Institucional.	1.1 El programa, transformado en la actual acción institucional, no se conoce, por lo que será difícil cumplir con las metas establecidas.	1.1.1 Establecer una estrategia de incorporación para el número de espacios que no se demandan.
Incorporación	2.1 Falta de correspondencia con las Reglas de Operación.	2.1 No se da prioridad al acceso de la población que vive en zonas de bajo IDS. 2.2 El pre-registro por internet constituye un obstáculo para un número indeterminado de derechohabientes.	2.1.1 Definir una estrategia de priorización para llegar a la población que presenta condiciones de vulnerabilidad, sin menoscabo de las niñas y niños que actualmente pertenecen al programa. 2.2.1 Implementar una estrategia de acceso para quienes no tienen acceso a computadoras y/o internet.
Prestación de servicios extraescolares	3. Los insumos para las actividades son insuficientes. 4. Infraestructura de los centros con necesidades de mantenimiento. 5. El esquema de contratación de profesores no es homogéneo. 6. No se han homologado el modelo pedagógico ni la evaluación de los servicios extraescolares. 7. No se cuenta con manuales de procedimientos actualizados para cada perfil y puesto del programa. 8. Las salidas extramuros se limitan a pocos beneficiarios.	3.1 Los usuarios y profesores deben aportar recursos para el desarrollo de actividades. 4.1 Riesgo y baja calidad de los servicios extraescolares. 4.2 La cobertura no se puede incrementar. 5.1 Diferencias con la plantilla docente por su situación laboral. 6.1 Falta de control sobre el desarrollo de los servicios extraescolares. 7.1 Desarticulación entre el personal que opera el programa. 8.1 La mayor parte de los beneficiarios potenciales no reciben este servicio.	3.1.1 Contar con información de las necesidades por disciplina y plantel. 4.1.1 y 4.2.1 Explorar la posibilidad de brindar los servicios extraescolares en otros espacios (escuelas, casas de cultura, centros deportivos). 5.1.1 Revisar y homologar las condiciones de trabajo de las y los profesores. 6.1.1 Definir el modelo pedagógico y los esquemas de evaluación de servicios extraescolares. 6.1.2 Certificar los programas de estudio con instituciones especializadas. 7.1.1 Elaborar y difundir entre la plantilla docente un catálogo actualizado que defina las funciones y atribuciones específicas de cada puesto (coordinadores, enlaces, moderadores, profesores) 8.1.1.1 Buscar esquemas que incrementen el número de beneficiarios que accede a este servicio.

En general el análisis FODA muestra que en lo que se refiere a los talleres del programa en los niveles analizados (Diseño y Operación), se tienen procesos consolidados que se fortalecieron en los distintos ciclos. Desde el diseño, la propuesta del programa de generar una intervención a través de talleres y actividades lúdicas que permitan potenciar y desarrollar habilidades en la niñez, es un enfoque valioso y separado de la manera tradicional de abordar el reforzamiento de las actividades extraescolares. Asimismo, en su operación el programa robusteció los servicios extraescolares, a través de una plantilla docente con la experiencia y el perfil profesional adecuado para el otorgamiento de los diferentes talleres a los beneficiarios. Adicionalmente, se ha identificado que algunos padres y madres de familia se involucraron en las actividades; lo anterior puede fortalecer la dinámica del programa e incluso contribuir a las actividades propias del DIF, vinculando a la familia con otros servicios brindados por la dependencia.

No obstante, las debilidades y amenazas referidas en el análisis anterior no son menores. El programa en su diseño no logró dar evidencia (teórica ni empírica) del problema público que originó la intervención. Es decir, no justificó por qué contar con calificaciones elevadas o un promedio escolar alto requería la movilización de recursos públicos para atender de manera prioritaria a esa población. En ese marco se construyó un objetivo poco preciso y excesivamente amplio (acceso al desarrollo físico, artístico, científico y material), que no pudo ser alcanzado, pues el beneficiario únicamente podía participar en una actividad y por un tiempo muy limitado e insuficiente para el logro de avances significativos (una hora a la semana).

Así, el programa se construyó a partir de una premisa difusa, cuyos documentos normativos presentan inconsistencias y poca articulación, dificultando tanto la apropiación y comprensión de la intervención por parte de los distintos actores, como la medición de los resultados que se producen. Por tal motivo, la reformulación del programa debe partir de un reconocimiento básico sobre los principios de política social en que descansa la propuesta, así como los derechos que persigue.

A nivel operación, el programa carece de una estrategia que permita identificar y encauzar los componentes que genera hacia la población que habita en zonas de bajo y muy bajo Índice de Desarrollo Social. Lo anterior, aunado al establecimiento del promedio como requisito de acceso, fomenta la exclusión de aquellos que por sus condiciones sociales y económicas no logran obtener altas calificaciones, eliminando la posibilidad de acceder a un beneficio económico y servicios extraescolares.

Por otro lado, para el correcto desarrollo de las actividades extraescolares, se requiere homologar los criterios y procesos clave, tales como el diseño de los programas académicos, estrategias de aprendizaje y la evaluación, reconociendo que si bien la flexibilidad y construcción participativa de los programas y estrategias constituye una fortaleza, dada la disponibilidad limitada de recursos y heterogeneidad de los grupos, aún falta consolidar criterios básicos sobre los objetivos, modelos y principios pedagógicos de los servicios extraescolares. Además, es

necesario fortalecer y dar mantenimiento a la infraestructura en los centros DIF, así como proveer los insumos suficientes para la impartición de talleres artísticos, deportivos y de ciencias.

Por su parte, la transferencia monetaria que otorgaba el programa no es suficiente para cubrir los costos asociados con las actividades, ya que la falta de insumos y material didáctico motiva que beneficiarios y profesores deban aportar recursos. A ello se suma la saturación de los espacios donde se llevan a cabo los servicios extraescolares, que se encuentran muy cercanos al límite de su capacidad y tienen problemas de mantenimiento e infraestructura. Lo anterior, al incidir en las condiciones en las cuales los profesores deben otorgar el servicio, entraña el riesgo de que se aminoren significativamente los alcances e impacto del programa. Al tenor de lo anterior, se perfila como una opción la búsqueda de vínculos interinstitucionales con escuelas, casas de cultura y otras instituciones públicas o privadas, que puedan facilitar espacios propicios para un mejor desarrollo de las actividades.

VIII. A MODO DE CONCLUSIÓN

El proceso mediante el cual se realizó esta evaluación buscó en todo momento construir una visión conjunta y cualitativa de las principales problemáticas del programa, así como contribuir a la generación de ideas y reflexiones, a partir de la identificación y revisión de sus principales componentes, características y premisas de su diseño y operación.

En ese sentido, se proponen las siguientes conclusiones:

- El Programa careció de argumentación que justificara la intervención, a través de evidencia empírica o teórica, de la naturaleza, características o alcances del problema público que se dibujó, desde una doble perspectiva. En primer lugar, no resulta evidente que, inclusive existiendo el problema público que se sostuvo —que niñas y niños con aprovechamiento sobresaliente presentan dificultades en diversas dimensiones de su desarrollo derivadas de su propia condición sobresaliente— éstos sean acreedores de una intervención como la que se desarrolló. En ese sentido, el problema público no resulta tan evidente frente a otros de mayor gravedad, como rezago educativo, falta de acceso a la vivienda, agua y saneamiento, de precariedad laboral o de insuficiencia en el ingreso. De esta forma, el diseño del Programa no presentó argumentos sólidos para justificar clara y explícitamente la existencia de un problema público urgente de atender, a fin de evitar un daño a los potenciales beneficiarios. No fue argumentada sólidamente la necesidad social de establecer una estrategia orientada a fortalecer el bienestar de los niños con alto desempeño académico, en un entorno de elevadas restricciones presupuestarias y grandes carencias.
- Por otra parte, podría incluso cuestionarse la propia existencia de la problemática pública que se presenta. No resulta obvio, ni evidente ni manifiesto que contar con

calificaciones elevadas genere necesidades de atención particulares. Tampoco es claro que tener buenas calificaciones, por encima de un determinado umbral, involucre algún problema *per se*, que deba ser abordado mediante intervención de política pública y erogaciones presupuestarias. Por el contrario, el diseño del programa parecía responder a una concepción paternalista, basada en una idea de promover el aprovechamiento mediante premios, generando incentivos para la competencia entre pares y, así lograr distinciones entre los miembros exitosos y los que no lo son, a fin de crear condiciones para que éstos últimos se esfuercen para alcanzar los beneficios adicionales. Lo anterior requiere un análisis y reflexión en profundidad sobre el problema público que define el programa, a fin de descartar tajantemente, en lo sucesivo y para el conjunto de la política social del gobierno de la Ciudad y de las alcaldías, su relevancia desde el punto de vista social.

- En términos del diseño y ante la continuación de las actividades extraescolares como Acción Institucional, es imperativo revisar la consistencia de los talleres: una hora de actividad a la semana es insuficiente para fomentar y permitir un verdadero desarrollo de habilidades en niñas y niños, además que resulta una oferta poco atractiva. De acuerdo con testimonios de personal del DIF, luego de la implementación de Mi Beca para Empezar, que significó dejar atrás el condicionamiento de asistir a los talleres y mantener el promedio para obtener la beca, el número de asistentes a los talleres disminuyó sensiblemente, pasando de más de 90 mil beneficiarios a 55 mil aproximadamente. Esta situación parece corroborar una de las hipótesis planteadas en el documento, a saber, que un número importante de beneficiarios se inscribía al programa únicamente por la recepción de la transferencia monetaria; por tal motivo, es necesario explorar la posibilidad de ampliar el número de horas, e inclusive de actividades a las cuales puedan asistir niñas y niños, con el fin de fortalecer su proceso formativo, además de hacer más atractiva la oferta de los talleres.
- La cobertura de servicios extraescolares igualmente enfrentó dificultades debido a que, aun cuando se focalizaba la atención a un 30% de niñas y niños que asisten a escuelas públicas, ésta no se pudo ampliar en una escala suficiente para cobijar al menos el 50% de su población objetivo. Evidentemente el DIF-CDMX no tiene la capacidad institucional para atender de manera independiente esta empresa, ello sin demeritar la valiosa experiencia que ha ido acumulando luego de 12 años de operar el programa, por lo que cabe impulsar una reflexión sobre qué tipo de estrategia interinstitucional sería viable en caso de que se tenga la voluntad de hacer crecer la cobertura.
- Para la dimensión operativa, se puede afirmar que existe un funcionamiento relativamente eficaz de los procesos, ya que no se reportan interrupciones importantes de los servicios extraescolares, y además la eficiencia terminal es alta. No obstante, las debilidades del diseño se transmiten a la dimensión operativa, en tanto no se articulan mecanismos para incorporar a la población que presenta mayores adversidades, comenzando por el proceso de difusión que se acota a publicaciones en internet.

- Asimismo, el programa sufre un problema de operación severo, relativo al esquema de contratación y asignación de horas de la plantilla docente, donde se han manifestado inconformidades que se vienen arrastrando desde administraciones pasadas. Es vital atender esta situación, ya que el funcionamiento pleno del programa solo puede ir de la mano con la estrecha colaboración de toda la estructura operativa que interviene y, particularmente, de los profesores. En el mismo sentido, otra área de oportunidad corresponde a la coordinación entre las distintas figuras que toman parte del programa, como son los coordinadores, enlaces y profesores, quienes no necesariamente conocen los distintos roles y responsabilidades que a cada uno se atribuyen, por lo que su participación no es óptima.
- En cuanto a la operación de los talleres se requiere fortalecer procesos clave, como los relacionados con la conceptualización, diseño y elaboración de los programas de estudio y la evaluación. El primer punto ya se ha venido trabajando de la mano de las y los profesores, quienes participan activamente en el diseño de los contenidos y estrategias de enseñanza-aprendizaje. No obstante, la participación de otros actores y la certificación de estos programas por instituciones especializadas daría mayor sustento a los talleres. Inclusive, en el tenor de la perspectiva de política pública que concede un lugar protagónico a las y los niños, cabría la posibilidad de buscar un mecanismo para considerar su opinión e incorporarla en la oferta del programa. De igual manera, sería necesario avanzar en la homologación de los procesos de evaluación de los beneficiarios, sin que esto redunde necesariamente en esquemas de valoración cuantitativa, que son precisamente aquellos que esta evaluación, en varios puntos, pone en tela de juicio. Por el contrario, se plantea un tipo de valoración de las actividades que oriente la finalidad de los talleres hacia la adopción de saberes, habilidades y valores transversales, que permitan comparar y articular el desarrollo de niñas y niños en el conjunto de disciplinas, en términos de su integración, responsabilidad, adopción de valores cívicos, ejercicio de derechos, etcétera. Para ello sería ideal definir una perspectiva pedagógica transversal al conjunto de disciplinas que el programa ofrece, y trabajar en la complementariedad de las actividades desarrolladas en el programa, con la dinámica del sistema educativo formal; es importante mencionar que en este punto se han tenido avances importantes a través de procesos de organización interna, pero es necesario apuntalarlos y darles una mejor y más clara definición.
- Por último, y como en muchos programas sociales, los recursos con que se cuenta son insuficientes. Ello amerita un análisis prospectivo que vincule la cobertura que es posible ofrecer, incluyendo los recursos materiales y de infraestructura disponibles, frente a la tendencia decreciente de la población estudiantil de nivel básico. Esto representa un verdadero reto, pero igualmente abre una ventana de oportunidad para la necesaria articulación entre instituciones, la apertura de nuevos espacios, o incluso la ampliación del catálogo de actividades, entre otras. En ese ámbito, se puede plantear un modelo de extensión y diversificación de los puntos y espacios donde se prestan los servicios educativos, aprovechando la infraestructura existente, que puede incluir los Puntos de Innovación,

Libertad, Arte, y Saberes (Pilares) —que además tienen una ubicación estratégica en el territorio, para restañar el tejido social de las zonas más golpeadas por rezago y pobreza— además de otros centros comunitarios, casas de cultura e inclusive las propias escuelas públicas, aprovechando la experiencia de otros programas como fue el caso de Saludarte. De esta manera la educación complementaria no formal podría incorporarse en el propio entorno educativo y territorial de los niños y facilitar un acceso más inclusivo, social y democrático a tales servicios. Bajo esta lógica, la Ciudad de México trabajaría por la construcción de un sistema universal e integrador de educación y servicios educativos complementarios, el cual, por su propia amplitud, podría estar abocado a convertirse en una de las grandes políticas sociales de la actual administración.

IX. RECOMENDACIONES

- I. A partir de la revisión normativa de las políticas sociales y de infancia, **se recomienda al Gobierno de la Ciudad de México enviar iniciativa legislativa al Congreso para modificar la Ley del Sistema Integral de Atención y Apoyo a las y los Estudiantes de Escuelas Públicas en la Ciudad de México**, incorporando los principios reconocidos en la Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México, así como de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal en lo que respecta a la universalidad, integralidad y progresividad de la política social.
Se recomienda que en el Sistema Integral se incluyan, más que los programas que lleva a cabo el Gobierno, los principios, modelos y mecanismos de atención y apoyo a los estudiantes. De esta forma, se deberá establecer, entre otros, la creación de espacios para el desarrollo de actividades científicas, culturales y deportivas extraescolares; el apoyo a la adquisición de útiles y uniformes escolares; una beca universal para estudiantes de educación básica, media superior y, en la medida de las capacidades presupuestarias, superior; todo lo anterior, en coordinación con el Gobierno Federal, a fin de evitar duplicidades. Asimismo, se deberá establecer como obligación del Gobierno de la Ciudad y las alcaldías destinar recursos para el mantenimiento menor y mayor de las escuelas. Lo anterior sin menoscabo de las modificaciones y adecuaciones que el Congreso considere pertinentes, para la configuración del soporte normativo de una nueva estrategia integral de atención a la infancia.
- II. Con base en los testimonios expresados por los informantes clave, **se recomienda al DIF elaborar un diagnóstico-informe sobre los recursos materiales y de infraestructura con que cuenta para ofertar las actividades educativas extracurriculares, así como**

de sus necesidades de insumos, herramientas y recursos humanos. Es necesario conocer cuáles son las necesidades específicas de cada área y disciplina, con el fin de cuantificar de forma precisa los recursos que hacen falta, y a partir de ello asignar prioridades para su eventual adquisición o buscar alternativas para su provisión. Un primer avance de esta recomendación se tuvo a principios de 2019 con el proceso de planeación y diagnóstico docente coordinado por el propio DIF. A partir de esta información se podría sintetizar un informe integral y hacer los cálculos y estimaciones en relación con el número efectivo de derechohabientes. Promover cualquier esquema de ampliación de la cobertura o de colaboración interinstitucional para incrementar el alcance del programa, necesita contar con un diagnóstico de la situación material de la intervención en relación con las proyecciones de demanda que se realicen.

- III. Se recomienda al DIF,** a partir de los talleres que se otorgan actualmente como parte de la Acción Institucional “Aprende y Crea DIFerente”, que antes se desarrollaban bajo el Programa Niñas y Niños Talento, **elaborar y publicar lineamientos de operación para normar y organizar la implementación de la intervención.**

Estos lineamientos de operación deben consolidar los principales elementos conceptuales de la actividad institucional, desde un enfoque universal y de derechos, sin condicionar el acceso a los servicios por el promedio. Bajo la anterior premisa, se debe redefinir el diseño de la intervención, en términos del diagnóstico, problema público identificado, objetivos, poblaciones, alcances, metas, requisitos, procedimientos de acceso e indicadores. El nuevo diseño debe ser congruente con los principios plasmados en la Constitución, la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal y el resto de los ordenamientos aplicables.

- IV.** Dado que la estructura operativa del programa Niñas y Niños Talento permanece prácticamente intacta en la Actividad Institucional Aprende y Crea DIFerente, se recomienda al DIF flexibilizar y, en su caso, ampliar el número de horas de servicios educativos extraescolares a las que puede acceder cada beneficiario inscrito en la actividad.

Lo anterior resulta fundamental para garantizar los alcances y la pertinencia de la intervención, así como incentivar a niños y niñas a inscribirse a la actividad, en un contexto en el que no existe condicionamiento para el otorgamiento de la transferencia monetaria. Si antes, con una plantilla docente de 300 profesores se otorgaban talleres a un universo de entre 90 y 100 mil niñas y niños, ahora que la asistencia a las actividades se ha reducido de manera considerable (55 mil aproximadamente), se pueden explorar alternativas para el fortalecimiento de los entregables, como el incremento en la duración de los talleres, otorgando al menos dos horas semanales a cada niña y niño, como también permitir que puedan participar en más de una actividad. El fortalecimiento de la oferta potenciaría los resultados que la intervención tiene sobre sus beneficiarios.

- V. Ante la significativa caída en la cobertura de la intervención, de la cual a diciembre de 2019 se tiene registro de una reducción de aproximadamente 40% en el número de niños inscritos en la Acción Aprende y Crea DIFerente, frente a la del programa Niñas y Niños Talento, se recomienda al DIF diseñar e implementar estrategias orientadas a consolidar y ampliar la cobertura efectiva de la actividad institucional Aprende y Crea DIFerente. En ese sentido, esta estrategia debe fortalecer y expandir los mecanismos de difusión. **Se recomienda al DIF implementar una estrategia de difusión y acceso a la Acción Institucional Aprende y Crea DIFerente más inclusiva, en correspondencia con el nuevo modelo de incorporación.**

La exclusión puede derivarse no solo del anterior criterio basado en el promedio académico, sino que, a la luz de la modificación reciente de la atención a la población infantil, el método actual de difusión e incorporación puede ser insuficiente y generar falta de conocimiento por parte de la población con derecho a acceder a las actividades de la Acción.

Además de la difusión por medios electrónicos, como el internet, se deben explorar formas territoriales e institucionales de difusión y comunicación de los servicios educativos del DIF, a través de carteles en escuelas y espacios públicos, recorridos o intervención y presentación de las actividades en las escuelas. La difusión territorial debe priorizar las zonas que enfrentan mayores obstáculos para proveer a las y los niños de servicios extraescolares, así como donde se concentre de manera más importante población proveniente de zonas con índices de desarrollo social bajo, en colonias con los mayores rezagos o en las respectivas escuelas. En ese sentido, se deben establecer mecanismos que promuevan de forma efectiva la incorporación de niños y niñas que se encuentren en condiciones de exclusión o vulnerabilidad severa a esta Acción Institucional.

- VI. Derivado de lo anterior, es decir, de la necesidad de ampliar la cobertura y fortalecer la difusión de la Acción Aprende y Crea DIFerente, **se recomienda al DIF: Establecer estrategias territoriales para ampliar el acceso a la actividad institucional.**

Se invita al DIF a explorar la viabilidad de extender los servicios educativos extracurriculares a los siguientes espacios:

Escuelas Públicas. Han existido experiencias de programas sociales en la Ciudad de México, en los que se han desarrollado servicios educativos extraescolares, que son adicionales a la educación formal, al interior de las escuelas, lo que abre la posibilidad de generar una ampliación de cobertura muy significativa sin costos añadidos en términos e infraestructura y utilización de espacios.

Pilares. Dado el propio diseño y concepto de los Pilares, como espacios catalizadores y restauradores del tejido social y comunitario en las zonas más rezagadas de la Ciudad, existe una ventana de oportunidad clara para que, en función de la capacidad de los Pilares, algunos talleres y servicios educativos extracurriculares del DIF se puedan

desarrollar en sus instalaciones. Ello requeriría de mecanismos de coordinación interinstitucional.

Espacio público y extramuros. Cuando sea viable, es posible planear el desarrollo de alguno de los talleres en determinados lugares abiertos, lo que puede contribuir también a la reapropiación por parte de la ciudadanía del espacio público al servicio del bien común.

La posibilidad de realizar los talleres extraescolares del DIF en los espacios mencionados dependerá de un análisis de factibilidad de cada una de las alternativas. El DIF considerará las de mayor viabilidad y beneficio social para la niñez de la Ciudad de México.

VII. Se recomienda al DIF abrir un proceso plural y colegiado para la redefinición y el fortalecimiento de los planes y programas académicos de los talleres extraescolares.

Se propone conservar la participación de los profesores en los procesos de elaboración de los planes de estudio, e inclusive hacer parte de estos procesos a los propios niños y niñas que fueron parte del programa, como a aquellos que permanecen y/o recientemente se incorporaron a la Acción Institucional. Pero también se debe convocar a participar a académicos, especialistas, organizaciones internacionales y diversas instituciones de la Ciudad de México afines a las disciplinas que en la nueva intervención se desarrollan. La opinión técnica de expertos debe fortalecer, asesorar y respaldar las propuestas que se elaboren. Para ello se puede contar con el apoyo, como se subraya, de instituciones oficiales, como las dedicadas al deporte, academias artísticas, o institutos públicos de investigación. La redefinición de los planes de estudio debe considerar la construcción de un modelo pedagógico transversal a las diversas disciplinas, y a partir de la realización de un diagnóstico de necesidades, construir un esquema de formación integral, complementario y sinérgico tanto entre las áreas y disciplinas del programa, como con el sistema formal de educación pública. Para fortalecer aún más esta recomendación, se debe hacer transversal la perspectiva pedagógica de los servicios extraescolares, que hasta ahora se diseña de manera fragmentaria, reconociendo que a través de los talleres, además de las habilidades relacionadas con cada disciplina, se generan valores para el trabajo en equipo, la equidad de género, la no discriminación, los principios de justicia social, la solidaridad, el respeto, la participación, la cooperación, la toma de conciencia del entorno, el cuidado de los bienes públicos y otros.

VIII. Se recomienda al DIF diseñar e implementar un sistema de capacitación permanente a los profesores y profesoras del programa de la actividad Aprende y Crea DIFerente.

A pesar que se identificó que los docentes cuentan con un perfil adecuado para la impartición de los cursos y talleres, resulta fundamental que exista un programa institucional de fortalecimiento de las capacidades, habilidades y conocimientos de los maestros. Este programa debe integrar esquemas de actualización de los saberes, así

como la consolidación y el desarrollo transversal de estrategias pedagógicas y didácticas en las diversas disciplinas.

- IX.** Debido a la necesidad de contar con información relevante para la mejora de los procesos, así como para valorar el desarrollo de los servicios otorgados, **se recomienda al DIF diseñar un cuestionario dirigido tanto a madres y padres de familia, como a niñas y niños de satisfacción en materia de calidad, desarrollo y resultado de los talleres, cursos o actividades de la Acción Institucional**, cuya aplicación se realice de manera periódica, al menos dos veces por ciclo escolar, y para cada uno de los grupos, buscando que participe el total de beneficiarios.

La pertinencia de un cuestionario de satisfacción responde tanto a la necesidad de información sobre el desarrollo puntual de cada disciplina y cada grupo, como a la propia diversidad de actividades que integran la Acción Institucional, motivo por el cual dicho instrumento permitirá homologar el criterio para valorar el desarrollo de los talleres, tomando como base la perspectiva de las y los usuarios.

- X.** **Se recomienda al DIF fortalecer la dimensión participativa de niños y familias en el diseño y operación de las actividades extraescolares.** La Ley de Atención Integral a Estudiantes, que normaba Niñas y Niños Talento, establece como finalidad del programa la generación de procesos participativos. Aunado a lo anterior, algunas de las dinámicas del programa, que prevalecen en la actividad institucional Aprende y Crea DIFerente, incorporan elementos que permiten incluir en el diseño y en la operación la participación de padres, madres y beneficiarios. Los esquemas de participación pueden contemplar repertorios muy diversos, en los que debe promoverse la integración de la comunidad, articulada por la acción. Desde sus inicios, la intervención se entendió como un reconocimiento o estímulo al alto rendimiento, antes que un medio para colocar a niños y niñas en el centro de su propio desarrollo otorgándoles un rol protagónico. Sin embargo, como se ha descrito, existen elementos de la propia intervención que pueden favorecer esta perspectiva, situando la intervención en el terreno de la innovación y punta de lanza de las políticas de infancia.

- XI.** **Se recomienda al DIF establecer, para cada disciplina, resultados y metas cuantificables, de los servicios extraescolares otorgados, en términos del desarrollo integral de los niños y niñas.**

En este sentido, se sugiere incluir dentro del diseño de “Aprende y Crea DIFerente, la programación de dos presentaciones finales anuales, como una forma de apoyar la homologación de metas para el conjunto de talleres, favorecer la participación de niñas y niños y, al mismo tiempo, visibilizar públicamente el trabajo que se realiza. Cada servicio extraescolar debe traducirse en objetivos medibles y específicos, que al final de cada ejercicio o ciclo escolar pueda evidenciar un determinado nivel de logro o cumplimiento de competencias, aprendizajes o habilidades desarrolladas. Esto se puede materializar a través de competencias, recitales, exposiciones, publicaciones, eventos

públicos y otras modalidades particulares de acuerdo con las diversas disciplinas ofertadas.

- XII. Se recomienda al DIF actualizar los manuales de procedimientos y difundirlos entre el personal de la Acción Institucional Aprende y Crea DIFerente.** Es importante informar a cada puesto cuáles son sus funciones específicas y cuál es la naturaleza del trabajo que prestan al DIF-CDMX. De esta manera, se persigue la mayor homogeneidad posible en los servicios que se prestan, también se evitan discrepancias entre el personal responsable del contacto con las y los beneficiarios. Esta recomendación incluye principalmente a las coordinaciones académicas, enlaces, moderadores y profesores. Cabe decir que la definición de contenidos transversales para los programas académicos, como los relativos a la equidad de género, enfoque de derechos o de participación de las y los niños, etcétera, deben reflejarse también en los reglamentos y manuales de procedimientos, articulando el conjunto de referentes normativos y programáticos de la intervención.
- XIII. Se recomienda al DIF diseñar y/o fortalecer los sistemas, mecanismos y estrategias para el acopio de información de la Acción Institucional.** El anterior programa Niñas y Niños Talento no contaba con todos los medios de verificación definidos en la matriz de indicadores y resultados; por tal razón, se carecía de información relevante en procesos estratégicos, como los relativos a padrones, servicios extraescolares, capacitación y control docente, y en consecuencia se debilita la mejora constante de los procesos. Cabe señalar que los medios de verificación deben responder a los indicadores y metas que establece la matriz de indicadores, cuestión que no ocurría en las Reglas de Operación de Niñas y Niños Talento. Por tanto, los nuevos lineamientos de operación deberán cuidar esta congruencia para asegurar que la información recabada sea de utilidad.
- XIV. Se recomienda al DIF establecer un tabulador único de pagos para el personal docente de nueva incorporación.** Se recomienda establecer un tabulador único de pagos o fijar un pago único por hora/actividad para aquellos profesores o personal de nuevo ingreso que se incorpore a la acción institucional Aprende y Crea DIFerente con el fin de regular de manera clara y transparente el pago de estos servicios.
- XV. Se recomienda al DIF diseñar, implementar y consolidar un esquema de salidas extramuros que favorezca la asistencia de más niñas y niños, procurando que estas actividades complementarias se relacionen con su disciplina.** En ese sentido, si bien se enlista un número de eventos a los cuales las y los niños del anterior programa podían asistir, no se alcanzó la participación meta de 20% de beneficiarios, por lo que es importante que la nueva intervención establezca una programación propia de eventos, como exposiciones, conciertos, presentación de obras teatrales, contiendas deportivas, entre otros, que motiven la participación de las y los niños e involucren a los padres de familia y público en general. En el dialogo que se generó a partir de la evaluación, algunos actores plantearon alternativas como el establecimiento de vínculos con la Secretaría de Cultura, el Instituto del Deporte, o la Secretaría de Turismo, aprovechando de esta

manera la oferta institucional y los espacios culturales y deportivos para eventos del Gobierno de la Ciudad de México.

BIBLIOGRAFÍA

- BAZÁN, J. (2009). La infancia y el nuevo Estado en América Latina, en *Infancia y Derechos Humanos: Hacia una ciudadanía participativa y protagónica*, IFEJANT, Lima, Perú, pp. 261-345.
- BENAVIDES, M., MAZ, A., CASTRO, E., y BLANCO, R. (2004). *La educación de niños con talento en Iberoamérica*. Unesco. Editorial Trineo, S.A. Santiago, Chile.
- BRODERSHON, V. (1994). Focalización de Programas de Superación de la Pobreza. Recuperado el 28 de enero de 2020 en http://www.iin.oea.org/Cursos_a_distancia/Focalizacion_de_los_programas.pdf
- CAMORS, J. (2009). Educación No Formal: Política educativa del MEC 2005-2009. *Aportes para la elaboración de propuestas de políticas educativas*. Marcelo Morales, Coordinador, Montevideo: MEC-Dirección de Educación/Unesco, pp. 23-38.
- (2006). Documento de base para promover la reflexión sobre la Educación No Formal. *Educación No Formal: fundamentos para una política educativa*. Montevideo: Unevoc, 2006.
- CAMEO M., L. (en prensa). *Cultura Política, Clientelismo y Condicionamiento de Programas Sociales en la Ciudad de México*. Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México, Evalúa.
- CARDOZO, G. y MICHALEWICS, A. (2017). El paradigma de la Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; en la búsqueda de la plena implementación. *Derecho de Familia, Revista Interdisciplinaria de Doctrina y Jurisprudencia*. Número 82, noviembre 2017. ISSN 1851-1201
- CECCHINI, S. y MADARIAGA, A. (2011). *Programas de Transferencias Condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Cuadernos de la Cepal, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- COHEN, R. (2000). Infancia y Legislación. Hacia leyes mexicanas acordes con la Convención de los Derechos del Niño. *Infancia, Legislación y Política*. UAM, México.
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN INNOCENTI DE UNICEF (2008). *Las reformas legales y la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño*. CII Unicef, Florencia.
- COCIÑA, M. (2013). Cinco argumentos contra la meritocracia. Centro de Investigaciones Periodísticas. Recuperado el 28 de enero de 2020 en <https://ciperchile.cl/2013/06/07/cinco-argumentos-contrala-meritocracia/>
- CONEVAL y UNICEF, (2013). *Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2010-2012*. Unicef, México.
- CONSEJO DE EVALUACIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO (2008). Evaluación Externa de Diseño y Operación 2007-2008, Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal “prepa sí”. México.

- CUSSIANOVICH, A. y FIGUEROA, E. (2009). Participación protagónica: ¿ideología o cambio de paradigma?. *Infancia y Derechos Humanos. Hacia una ciudadanía participativa y protagónica*. IFEJANT, Lima, Perú, pp. 83-99
- DUER, C. (2015). Conversación con Simone Cecchini, Programas de Transferencias Condicionadas: panorama regional y su impacto en la población joven. *Diálogos del Siteal*. Santiago de Chile.
- DUER, C. y D’ALESSANDRE, V. (2013). Programas de Transferencias Condicionadas Orientados a Jóvenes. Notas sobre los avances y desafíos en 4 países de la región. Siteal. Recuperado el 28 de enero de 2020 en http://archivo.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/siteal_dato_destacado_transferencias_cond.pdf
- EMING Y., M. y FUJIMOTO-GÓMEZ, G. (2003). Desarrollo Infantil Temprano: Lecciones de los Programas No Formales. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*. Vol. 1 Num. 1 Enero-Junio.
- FERNÁNDEZ P., A. (2005). *Infancia, adolescencia y política en México*. Miguel Ángel Porrúa, IEDF, México.
- FORSALLEDO, G. (2002). *Manual de aplicación del prototipo de políticas públicas de infancias focalizadas*. Instituto Interamericano del Niño, Uruguay.
- GÓMEZ, M. (2018). Las implicancias de considerar al niño sujeto de derechos. *Revista de Derecho*. Universidad Católica Dámaso A. Larrañaga, Facultad de Derecho, diciembre de 2018, pp. 117-137
- HART, Roger A. (1992). *Children’s Participation: From Tokenship to Citizenship*. Italia: Unicef International Child Development Centre.
- HECKMAN, J. (2010). Invertir en la primera infancia. *Enciclopedia sobre el Desarrollo de la Primera Infancia*. Montreal, Quebec: Centre of Excellence for Early Childhood Development.
- LANGREO V., S. (2017). *Educación Complementaria Paraescolar (ECP). Evaluación de actuaciones no-formales a través de una Escala de Evaluación Diagnóstica: Aplicación en los museos de ciencias*. Tesis de doctorado, Universidad de Castilla-La Mancha.
- LIEBEL, M. (2009) Los retos de la educación. *Infancia y Derechos Humanos. Hacia una ciudadanía participativa y protagónica*, IFEJANT, Lima, Perú.
- LORRAIN, S. (2011). De objeto de protección a sujeto de derecho. En *Políticas Públicas para la Infancia*. Chile: Comisión Nacional Chilena de Cooperación con Unesco, pp. 91-98
- LO VUOLO, R. (2010). Las perspectivas del Ingreso Ciudadano en América Latina. Un análisis en base al “Programa Bolsa Familia” de Brasil y a la “Asignación Universal por Hijo para Protección Social” de Argentina. Documento de Trabajo No. 76, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, CIEPP, Argentina. Recuperado el 28 de enero de 2020 en <http://www.ciepp.org.ar/images/ciepp/docstrabajo/doc%2076.pdf>
- LLOBET, V. (2009). *¿Fábricas de niños? Las instituciones en la era de los derechos de la infancia*. Noveduc, México y Argentina.
- LUNA D., J. A. (2014). *La participación infantil y las políticas sociales de infancia en las ciudades de México, Distrito Federal y Rosario, Argentina*, Tesis de Maestría. Universidad Nacional Autónoma de México.
- MINUJIN, A. (2009). *Evaluación de las políticas de infancia en México*, Distrito Federal, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, Evalúa DF.
- MORLACHETTI, A. (2013). *Sistemas Nacionales de Protección Integral de la Infancia*, CEPAL, Santiago de Chile.

- ORMAZÁBAL, Abusleme (2018). *Resumen Ejecutivo Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG): Bono por Logro Escolar*. Ministerio de Desarrollo Social, Subsecretaría de Servicios Escolares, enero-agosto 2018, Chile.
- ORTIZ, L. (2015). La legitimidad meritocrática de la desigualdad. Relegación educativa en medios desfavorecidos de Paraguay. *Revista Latinoamericana de Educación Inclusiva* (septiembre 2014-febrero 2015): 235-246.
- PASTOR H., M. I. (2001). Orígenes y evolución del concepto de educación no formal. *Revista Española de Pedagogía* (septiembre-diciembre, 2001).
- PÉREZ C., M. V. (2007). Infancias en el mundo de hoy. Reflexiones y propuestas en torno a la realidad de la niñez y la adolescencia en relación con la biopolítica y los derechos humanos. En *El recreo de la infancia. Argumentos para otro comienzo*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- PROGRAMA DE DERECHOS HUMANOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO (2016). Derechos de niñas, niños y adolescentes. *Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México, 2016*.
- QUINTANA, M. E., y Chica, M. (2018). *Mapping of Legislation and Policies on Children and Adolescents' Participation in Decision-Making in Latin America and the Caribbean*. Nicaragua, Save the Children.
- RED POR LOS DERECHOS DE LA INFANCIA EN MÉXICO (2014). *La Infancia Cuenta en México, 2014: Subsistema de Protección Especial de los Derechos de la Infancia en México*. Redim.
- RODRÍGUEZ E., C. (2011). Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina? *Serie Mujer y Desarrollo*, N°109, División de Asuntos de Género, CEPAL, Santiago de Chile.
- VARGAS, L.H., Cueva, P., y Medellín N., (2017). *¿Cómo funciona el Ingreso Ético Familiar? Mejores prácticas en la implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe*. Chile, Banco Interamericano de Desarrollo.
- VILLASEÑOR, K. (2012). *Un buen inicio: indicadores de buenas prácticas de AEPI en Puebla, México*. Tesis de doctorado, Departamento de Pedagogía Sistemática y Social, Universidad Autónoma de Barcelona.
- YANES R., P. (2013) Del Derecho al Hecho hay mucho Trecho. La compleja materialización de una política social de vocación universalista en la Ciudad de México. En *Persistencias de la Pobreza y Esquemas de Protección Social en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires, Clacso.

Documentos Oficiales:

Constitución Política de la Ciudad de México. Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 26 de julio de 2019.

Convención de los Derechos del Niño. Unicef, Madrid, junio de 2006.

Estatuto Orgánico del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México. Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 6 de febrero de 2019.

Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal. Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 20 de octubre de 2017.

Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México. Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 29 de diciembre de 2017.

Ley del Sistema Integral de Atención a los Estudiantes de la Ciudad de México. Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 8 de octubre de 2014.

ANEXOS

1. Instrumento para entrevista semiestructurada con funcionarios, coordinadores y profesores del programa.

Introducción:

1. ¿Qué opinión te merece el programa?
2. ¿Cuáles son las fortalezas del programa, aquello que está bien y debe permanecer?
3. ¿Cuáles serían los aspectos de mejora del programa?

Módulo de Diseño

4. De acuerdo con tu opinión, ¿para qué fue creado el programa?, ¿Cuál es su objetivo?
5. ¿Cómo ha sido tu experiencia de trabajo con este perfil de niñas y niños?
6. ¿Cuál sería el resultado del programa si el otorgamiento de actividades extraescolares a niñas y niños se otorgara sin promedio sobresaliente?
7. ¿Cómo impactaría la extensión universal de la beca?

Módulo de Operación

8. ¿Cuál es el perfil de los profesores?
9. ¿Cómo se asignan el número de horas, horarios y lugar a cada profesor?
10. ¿Cómo es la dinámica regular de las clases?, algunos horarios muestran 4 o más grupos consecutivos
11. ¿Cómo es la relación entre los coordinadores, moderadores y los profesores? (Diagrama de flujo)

12. ¿Cómo es la relación entre los profesores y el personal de los centros DIF?
13. ¿Qué insumos facilita el programa (¿balones, uniformes, libros, etcétera)?
14. ¿Cómo se proveen de insumos adicionales (balones, uniformes, instrumentos, libros, lápices, etcétera) las actividades extraescolares?
15. ¿Qué actividades son las más y menos costosas?
16. Además de las condiciones contractuales ¿cuáles son los principales requerimientos y/o necesidades de los profesores?
17. ¿Cuáles son los procesos críticos/cuellos de botella del programa?
18. ¿Cómo se podría ampliar la cobertura?
19. ¿Cómo se plantean las visitas extraescolares?
20. ¿Cuál es el modelo pedagógico que sustenta los contenidos de sus clases?
21. ¿Quién define el contenido de las clases?
22. ¿Cómo se da seguimiento al desarrollo de estos contenidos?
23. ¿Cómo se definen las evaluaciones?

2. Actores Entrevistados

Informantes Clave	Número de participantes y tipo de entrevista
Personal del DIF-CDMX	5 Entrevista semiestructurada
Profesoras/es	4 Entrevista semiestructurada
Coordinadoras/es académicos	3 Entrevista semiestructurada
Beneficiarias/os	6 Grupo focal
Total	18

Grabaciones de entrevistas y versión estenográfica del grupo focal disponibles en:

https://drive.google.com/drive/folders/1t_vV3rKkk1dO9KAbupXdpN8pS2fr565n?usp=sharing

3. Distribución de Centros DIF por Dirección de Atención y Alcaldía.

Dirección	Alcaldía	Número de Centros DIF	Rango de matrícula*	Total, por
-----------	----------	-----------------------	---------------------	------------

				Alcaldía
Dirección Zona A (46,973)	Venustiano Carranza	5	600 - 2396	6 408
	Gustavo A. Madero	11	239 - 2634	13 971
	Iztapalapa	7	1400 - 7168	26 594
Dirección Zona B (18,396)	Azcapotzalco	4	808 - 1281	4 379
	Cuauhtémoc	2	446 - 2478	2 924
	Miguel Hidalgo	3	184 - 1586	3 225
	Benito Juárez	1	2420	2 420
	Álvaro Obregón	3	1200 - 1676	4 264
	Cuajimalpa de Morelos	1	1184	1 184
	Magdalena Contreras	1	2184	2 184
Dirección de Atención Integral a Niñas, Niños y Adolescentes (DAINNA) (27,447)	Iztacalco	5	496 - 1928	6 228
	Tláhuac	2	2272 - 3997	6 269
	Xochimilco	1	3910	3 910
	Milpa Alta	1	1056	1 056
	Tlalpan	3	1338 - 1924	4 606
	Coyoacán	6	374 - 1552	5 378

Fuente: elaboración propia con información proporcionada por el DIF

* Rango de beneficiarios inscritos en los Centros DIF por Alcaldía

4. Proceso de Fortalecimiento de Contenidos Pedagógicos al Programa de Niñas y Niños Talento (del 22 al 25 de abril de 2019)

Disponible en:

<https://drive.google.com/drive/folders/1mihYdX6cuuGFqAdfNmyXTepI64Ptly62?usp=sharing>

5. Programas y Planes de Estudio 2018-2019 y 2019-2020

Disponible en:

https://drive.google.com/drive/folders/1voAagCP7d9V8_UeHmsec8nMah_HCYZ9m?usp=sharing

6. Solicitud de Información de 15 de marzo de 2019.

Contiene:

Informes de Gestión de 2016 a 2018

Padrones de derechohabientes 2018

Padrones de derechohabientes, casos de excepción

Plantilla de profesores de 2017 a 2019

Horarios de las actividades extraescolares en los 55 Centros DIF

Disponible en:

<https://drive.google.com/drive/folders/1RPPAzv54wRhhYnwvp48oD9CPXFypAv1u?usp=sharing>

7. Solicitud de Información 28 de mayo de 2019

Contiene:

Evaluaciones Internas 2015, 2016 y 2017

Manual Administrativo del Programa

Matrícula del Profesorado

Matrícula del Alumnado

Organigrama y Delimitación Territorial

Programa Operativo Anual, DIF 2019

Disponible en:

<https://drive.google.com/drive/folders/1A3IZrnoD398-DOz6tF4Q-OSVXoV6UseP?usp=sharing>

8. Solicitud de Información 11 de junio de 2019

Contiene:

Funciones del personal responsable del Programa

Disponible en:

https://drive.google.com/drive/folders/1xjrQoDiWvE7Q3DJtrgSx7Vulu_OG4Yel?usp=sharing