

## EVALUACIÓN EXTERNA DEL DISEÑO Y LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA HACIA LA INFANCIA DEL DISTRITO FEDERAL

### TÉRMINOS DE REFERENCIA

#### ***1. La agenda de la evaluación desde la perspectiva de la infancia***

En cada uno de los numerales de esta sección se especifica lo que se espera de los evaluadores.

1. Por infancia se entiende el periodo de la vida que va desde el nacimiento hasta cumplir los 18 años. Naturalmente, este largo periodo puede dividirse en varias etapas, pero la configuración de cada una de ellas depende del o los criterios que se adopten para llevarlo a cabo. Aunque la infancia no es el único periodo en el cual el ser humano *desarrolla sus necesidades y sus capacidades (sus fuerzas esenciales humanas)* sí es el periodo en el cual estos desarrollos suelen ser (y se espera que sean) más intensos, y se convierten (o se esperaba que se conviertan) en el rasgo dominante de la vida. El desarrollo de las fuerzas esenciales humanas ha sido denominado, por diversos filósofos, florecimiento humano. *Por tanto, se sugiere adoptar una concepción o definición de la infancia como periodo de la vida centrado en el desarrollo de las necesidades y las capacidades humanas.* Hay un fuerte consenso en que lo que ocurra en este periodo (lo negativo y lo positivo) será decisivo para la vida toda del individuo y que, por tanto, la infancia *debería constituir un periodo de máxima prioridad para la política social.* Sin embargo, ello no es necesariamente así en los hechos. Lo que está en juego en la política hacia la infancia es determinante central del destino de la humanidad. Estas premisas deberán ser asumidas por los evaluadores.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> El enfoque del desarrollo de las fuerzas esenciales humanas como elemento central del florecimiento humano ha sido desarrollado por Julio Boltvinik, partiendo de György Márkus, quien a su vez sistematiza el pensamiento de Marx. Véase Julio Boltvinik, *Ampliar la Mirada. Un nuevo enfoque de la pobreza y el florecimiento humano*, Tesis de Doctorado, CIESAS-Occidente, 2005, especialmente capítulos 2 y 11 (volumen 1). En Julio Boltvinik, "La crítica de la economía política como fundamento de un nuevo enfoque de la pobreza y el florecimiento humano" (en Santiago

2. Por su naturaleza, este grupo no tiene representación política, ya que es justamente entre el nacimiento y los 18 años que los individuos quedan excluidos de la categoría de ciudadanos políticos por la Constitución. Además, la auto-organización de este grupo se suele limitar a los estudiantes (sobre todo en secundarias y preparatorias), por las posibilidades que permite su aglomeración en los centros educativos. En el caso de la infancia son casi inexistentes, sobre todo entre los más jóvenes, los movimientos sociales relacionados con el tema. En cambio, es amplio el desarrollo de organizaciones civiles que luchan por los derechos de la infancia y que realizan programas dirigidos a mejorar sus condiciones de vida. Los evaluadores identificarán, en términos generales, los movimientos de niños y niñas y el universo de organizaciones civiles que trabajan en el tema, distinguiendo la naturaleza de sus actividades.

3. Eduardo S. Bustelo (*El recreo de la infancia. Argumentos para otro comienzo*, Siglo XXI editores, Buenos Aires, 2007) ha identificado una tipología de enfoques sobre la infancia que el evaluador deberá considerar junto, si así lo estima conveniente, con otras tipologías de enfoques sobre la infancia que pueda identificar en la bibliografía internacional sobre el tema: a) El enfoque de la compasión. b) El enfoque de la inversión en recursos humanos o enfoque de capital humano; c) El enfoque de la *biopolítica* que busca controlar la vida, disciplinar al infante y controlar su subjetividad, convirtiendo al menor en consumidor desde pequeño. d) La protección de la infancia como lucha política basada en los derechos de la infancia, que concibe al niño(a) como sujeto de

---

Hurtado Martín, coord., *Justicia social, desarrollo y equidad*, UNAM- Ediciones Eón, México 2007) se presenta una visión amplia de los fundamentos negativos (la crítica a otros enfoques) y un resumen del planteamiento desarrollado. En el número 23 de *Desacatos. Revista de Antropología Social*, (publicada por el CIESAS) denominado “De la pobreza al florecimiento humano: ¿teoría crítica o utopía?”, varios autores, nacionales y del exterior, acompañan a Julio Boltvinik, quien coordinó el número, en la reflexión en torno a los temas de su tesis, a los cuales se añaden las perspectivas de la teoría crítica y del pensamiento utopista para que la mirada ampliada se proyecte al futuro. El artículo de Julio Boltvinik, “Elementos para la crítica de la economía política de la pobreza”, también incluye los fundamentos negativos del nuevo enfoque, pero sólo un resumen mucho más apretado del nuevo enfoque que el contenido en el capítulo del libro coordinado por Santiago Hurtado antes citado.

derechos (civiles, económicos, sociales y culturales), como agente, como ciudadano (en todo menos en lo político electoral), y en su versión más radical, como categoría emancipatoria. En esta visión más radical que ha formulado Bustelo, la infancia y la adolescencia se definen como “categoría donde se pone en juego una particular relación adulto-infancia y como el valor y la ubicación relativa que se da a ese período del desarrollo humano en la cultura” (p. 131). En ese contexto, los derechos de la infancia, dice Bustelo, son los “derechos que una generación adulta debe garantizar a una nueva generación emergente como parte de un proceso emancipatorio... corresponden con una responsabilidad indeclinable de los adultos, y a esto llamo *eleidad*: hacernos cargo definitivamente de ‘ellos’” (p.131). Esta concepción se funda en una visión no ingenua, sino crítica, de los derechos sociales que reconoce sus severas limitaciones. El evaluador tomará en cuenta éstas y otras ideas de Bustelo, ya sea que las adopte o rechace, en ambos casos de manera fundada.

4. El marco jurídico pertinente para la infancia está constituido, por un lado, por los derechos de los niños, niñas y adolescentes. En nuestro país estos derechos están fundados por el art. 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); por la **Convención Internacional de los Derechos del Niño (CIDN)**; por la Ley para la Protección de los Derechos de niñas, niños y adolescentes (Ley aprobada por el Congreso de la Unión); y por la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal. Los evaluadores deberán analizar, en qué medida cada una de las dos leyes pone en vigor en México y en el DF la CIDN, la contradicen o van más allá que ella. También deberán averiguar si han sido formulados los reglamentos de estas dos leyes, y si en los hechos se ha puesto en marcha su vigencia. Por otro lado el marco jurídico de la infancia comprende algunas otras disposiciones que también deberán analizarse en la evaluación. La lista es enumerativa y no exhaustiva: la Ley de Justicia para Adolescentes para el Distrito Federal; Ley de las y los jóvenes del Distrito Federal; Ley para el Tratamiento de Menores Infractores; Ley De Asistencia e Integración

Social para El Distrito Federal; Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar; Ley que Establece el Derecho a Contar con una Beca para los Jóvenes Residentes en el Distrito Federal, que Estudien en los Planteles de Educación Media Superior y Superior del Gobierno del Distrito Federal; Ley que establece el derecho a un Paquete de Útiles Escolares por Ciclo Escolar a todos los Alumnos Residentes en el Distrito Federal, Inscritos en Escuelas Públicas del Distrito Federal en los Niveles de Preescolar, Primaria y Secundaria; Ley que establece el Derecho a Recibir un Apoyo Alimentario a las Madres Solas de Escasos Recursos Residentes en el Distrito Federal; Ley de Desarrollo Social; Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal; Ley de Educación del Distrito Federal; Ley de Educación Física y Deporte del Distrito Federal; Ley para Prevenir y Erradicar la Trata de Personas, el Abuso Sexual y la Explotación Sexual Comercial Infantil para el Distrito Federal; Ley que Regula el uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal; Ley para la Prevención y el Tratamiento de la Obesidad y los Trastornos Alimenticios en el Distrito Federal; y los códigos Civil y Penal para el Distrito Federal. Esta amplia legislación (que debe completar el evaluador) es el marco legal en el cual el GDF se puede mover para definir y poner en marcha una política para la infancia. Será tarea del evaluador analizar esta legislación, sus consistencias e inconsistencias, sus vacíos y sus interrelaciones con la política.

5. Los evaluadores deberán analizar si la evidencia disponible permite sostener, como hipótesis para México, lo que dice David Gordon (“Children, Policy and Social Justice”, en G. Craig, T. Burchardt y D. Gordon, *Social Justice and Public Policy*, The Policy Press, Bristol, 2008, pp. 163-164) para Gran Bretaña, apoyándose en Hendrick: que la política social británica hacia la infancia estuvo basada durante todo el Siglo XX, lo que fue ratificado por el nuevo laborismo en este siglo, en la **percepción dual y paradójica de los niños y las niñas como víctimas y como amenazas a la sociedad**, de modo que la política de justicia distributiva del Nuevo Laborismo, dirigida a redistribuir recursos económicos a los niño(a)s pobres, es acompañada de una agenda policíaca que crecientemente criminaliza la conducta de los niño(a)s pobres que no cumple los requerimientos

gubernamentales” Para someter a prueba esta hipótesis deberán analizarse los cambios legales recientes, la legislación penal vigente en relación con lo(a)s niño(a)s, y la política fáctica de la policía, los ministerios públicos, los jueces y las correccionales hacia los adolescentes. Un análisis complementario, que también deberán llevar a cabo los evaluadores, es el de las relaciones padres/ madres/ tutores/ con niñas y niños, normada en el código civil, y qué límites tienen los primeros en la ley, y en la práctica, y si los menores pueden (en la ley y en la práctica) recurrir a la protección del Estado.

6. A continuación se enumeran algunos temas que los evaluadores deberán incluir en la agenda de la evaluación. La lista empieza con lo que hay que hacer antes que el niño o niña sea concebido; siguiendo con el embarazo, parto, lactancia; y de ahí en adelante; por ello se empieza con la sexualidad de los adolescentes de hoy (los progenitores potenciales en su inicio). Dada la amplitud de la temática, y dado que la evaluación actual debe ser concebida como una evaluación inicial de la cual podrá desprenderse la necesidad de evaluaciones complementarias, interesa que *esta evaluación consista en una mirada de conjunto complementada con un análisis más detallado de algunos temas centrales*. Por ello, los temas inicialmente identificados que a continuación se enumeran (listado que no es exhaustivo y que requerirá ser complementado por los evaluadores), y que deben incluirse en la agenda (y que han sido enunciados, cuando es posible, con el enfoque que deseablemente debieran tener en la política), se han agrupado en dos categorías: por una parte aquellos que básicamente deberán identificarse y describirse (descripción del estado actual de cosas, o diagnóstico, y de la situación de la política en términos muy generales) pero sin ahondar en ellos, y aquellos aspectos en los que se requiere profundizar (que son los marcados con asterisco después del número) tanto en diagnóstico de la situación actual como en la descripción de la política vigente:

- 6.1** Educación sexual *libertaria*<sup>2</sup>, escolar y extraescolar, de manera gradual a niños y niñas a partir de los 10-11 años.
- 6.2.** Acceso al control natal e interrupción voluntaria legal del embarazo para las mujeres en edad reproductiva, sobre todo para las que son activas heterosexualmente, sin discriminación por estado civil. El objetivo es *reducir al mínimo los embarazos y nacimientos no deseados*, origen de patologías emocionales/sociales muy graves.
- 6.3.** Política de vigilancia y apoyo nutricional hacia las madres potenciales (toda mujer en edad reproductiva y, sobre todo las que son activas heterosexualmente) con el propósito de que estén bien nutridas: *el objetivo de éste y el siguiente punto es disminuir al mínimo los nacimientos con bajo peso*.
- 6.4.** Cuidado de la salud y la nutrición de las mujeres embarazadas y lactantes, y atención adecuada durante el parto y posparto a la madre y al bebé.
- 6.5.** Pruebas y exámenes del bebé recién nacido para identificar posibles problemas congénitos o generados durante el parto. Tratamiento de los problemas identificados.
- 6.6.** Políticas de estimulación temprana (o su ausencia).
- 6.7.** Revisión médica mensual durante el primer año de vida del niño sano y aplicación de paquete completo de vacunas, así como asesoría sobre el cuidado y crianza del bebé.
- 6.8.** Revisión anual del niño sano (control nutricional y de desarrollo adecuado) hasta concluida la maduración sexual.

---

<sup>2</sup> Con este término se busca expresar sintéticamente una educación sexual que, lejos de ver la sexualidad como peligro (embarazo, enfermedades) la ve como goce, como expresión afectiva y lúdica, es decir que separa la sexualidad de la reproducción y valora la sexualidad como un valor en sí misma.

**6.9.** Atención de los siguientes elementos para el sano desarrollo durante dicho periodo: ortopedia, ortodoncia, detección temprana y corrección de deficiencias visuales, auditivas y del lenguaje. El objeto de éste y los dos puntos anteriores es la vigilancia periódica cuyo objetivo es promover *el desarrollo sano y armónico de la niña y el niño.*

**6.10\*** Apoyo económico a las familias con niñas y niños para garantizar el cumplimiento de sus derechos y promover su pleno desarrollo. Este punto se desarrolla en el numeral 7 *infra.*

**6.11\*** Prevención, detección y terapéutica del abandono diurno de menores, asociado generalmente a la actividad económica de los adultos que potencialmente podrían cuidarlos, y a la ausencia/insuficiencia de guarderías o centros de desarrollo infantil ***de carácter gratuito y sin barreras de acceso.*** Las consecuencias de dicho abandono suelen ser graves: muertes, daños por accidentes y retraso grave del desarrollo infantil. Este punto se desarrolla con mayor detalle en el punto 8 *infra.*

**6.12\*** Prevención y lucha contra la explotación económica de los infantes vía el trabajo o la mendicidad; abuso y/o explotación sexual de los menores; maltrato físico o verbal; niños y niñas de la calle.

**6.13** Protección institucional de niños y niñas que carecen de adultos que se puedan ocupar de ellos, en orfanatos e instituciones similares.

**6.14.** Normas y prácticas de adopción de menores.

**6.15\*** Prevención y lucha contra el síndrome pasividad infantil-teleadicción-obesidad-diabetes, así como lo que se requeriría, políticas necesarias, para la construcción de ciudadanos autónomos, críticos y participativos. Este punto se trata en detalle en el numeral 9 *infra.*

**6.16\*** Políticas educativas y complementarias para disminuir la desigualdad de resultados en la educación básica (preescolar a bachillerato), lo que incluye desayunos, útiles, uniformes y libros escolares gratuitos (sobre lo

cual hay una activa política que proporciona estos elementos de manera gratuita a todos los estudiantes de escuelas públicas primarias y secundarias y, en algunos casos, preescolar, excepto desayunos escolares que se focalizó territorialmente durante el gobierno pasado y en el cual se cobra una pequeña cuota de recuperación), que debería incluir mucho más: infraestructura escolar adecuada, incluyendo condiciones de higiene de las instalaciones, preparación de profesores, biblioteca y cómputo escolares, y quizás un paquete de apoyo a la vivienda para que ésta proporcione las condiciones de espacio, equipamiento, iluminación y privacidad para que la(el) menor tengan las condiciones para estudiar y hacer tareas en casa.

**6.17\*** Políticas de acceso a la cultura, el deporte, la recreación para niños, niñas y adolescentes. Incluye el acceso a educación artística para menores y la provisión de espacios públicos gratuitos: parques, centros deportivos y espectáculos.

**6.18.** Políticas de protección de derechos laborales para mayores de 14 años que trabajen, aunadas a políticas de incentivos para prevenir el trabajo infantil.

**6.19.** Políticas de tolerancia/represión a manifestaciones de la adolescencia como besos y caricias entre parejas; presencia de grupos en la calle y consumo en ella de tabaco, alcohol y drogas; manifestaciones musicales y de artes plásticas; funcionamiento de discotecas y antros.

**6.20\*** Análisis de las orientaciones de la legislación penal y correccional y de la práctica de la policía, ministerios públicos, jueces y correccionales hacia las conductas de niños/niñas y adolescentes.

**7.** La pobreza es una barrera gigantesca para el desarrollo armónico y pleno de las necesidades y capacidades del infante. La forma clásica mediante la cual numerosos países han buscado disminuir la pobreza infantil es a través de transferencias monetarias (y exenciones fiscales) a familias con hijos/hijas

menores de 18 años, forma que no ha sido abordada directamente en la política de desarrollo social del gobierno del Distrito Federal. El DIF-DF tiene varias vías de apoyo a la infancia: a través de los programas de alimentación, del cual los desayunos escolares son los más importantes. En vez de dirigirse a todos los estudiantes de preescolar, primaria y secundaria de escuelas públicas del DF, están focalizados a unidades territoriales de media, alta y muy alta marginación. También podemos incluir aquí el programa de becas a niñas y niños en condición de pobreza y vulnerabilidad social (también conocido como “programa de atención a la niñez en circunstancias difíciles” y como “programa de madres solas”) que tiene una cobertura estática de sólo 17,804 familias. En la página electrónica del DIF-DF se señala que este programa otorga a las familias una transferencia monetaria de alrededor de  $\frac{1}{2}$  salario mínimo. Sin embargo, hay una contradicción. El programa de madres solas ha sido convertido en obligatorio para el gobierno del DF a través de la Ley que establece el Derecho a Recibir un Apoyo Alimentario a las Madres Solas de Escasos Recursos Residentes en el Distrito Federal, y que debe operar el DIF. Pero la ley establece un apoyo mucho más reducido que  $\frac{1}{2}$  salarios mínimos. En su Artículo 3 establece que “Las madres solas de escasos recursos residentes en el Distrito Federal tienen el derecho a recibir *un apoyo alimentario mensual equivalente a cuatro días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal*”, poco más de \$200 mensuales en el DF, disposición que, al parecer, no se ha seguido en la práctica. Por la baja cobertura (convertida en una constante absoluta) del programa (17,804) se puede postular como hipótesis, que la evaluación deberá someter a prueba, que los apoyos del GDF a los hogares pobres con menores es evidentemente *insuficiente* y no está claramente orientado a apoyar a las familias con menores sino que, como los tres nombres del programa lo muestran, su población objetivo es confusa. Todo ello tornaría ineficaces e ineficientes a los programas referidos. Por otra parte el DIF opera, junto con el Fideicomiso Educación Garantizada, el programa “educación garantizada” que es una especie de seguro contra la orfandad o la invalidez del proveedor principal del hogar. Los evaluadores analizarán los programas que

efectivamente opera el DIF, su cobertura y los niveles de las transferencias que otorgan en dinero o en especie, y valorarán si tales intervenciones son suficientes para enfrentar el problema de la pobreza de la niñez. Todos los estudiantes de bachillerato en la ciudad reciben una transferencia, que sin duda puede aliviar la pobreza de los hogares en los que viven. Lo mismo ocurre con los hogares en los que viven adultos mayores de 70 años y más (pronto de 68 y más). Sin embargo, al parecer son muy pocos los hogares con hijos menores de 15 años que reciben transferencias monetarias del gobierno del DF, a pesar de que los hogares con hijos/hijas menores de 15 años son los más pobres. Aunque la clasificación de grupos de edad utilizada en el estudio *La pobreza, los hogares y la ocupación en el DF, 2004*, realizado por Araceli Damián para *Evalúa DF*, no permite hacer el corte en 15 años, sí permite comprobar que el 65.8% de los menores de 18 años en el DF son pobres (el 14.1% indigentes y el 51.7% pobres no indigentes), mientras entre los de 19 años y más, las proporciones respectivas son sustancialmente más bajas; 48.6% (7.3% indigentes y 41.3% pobres no indigentes). Nótese que, mientras casi las dos terceras partes de los niños y niñas son pobres, poco menos de la mitad de la población adulta (19 y más) es pobre. Los evaluadores someterán a prueba esta hipótesis y explorarán la alternativa de un programa de transferencias monetarias a los hogares con hijas/hijos menores de 18 años que sustituya o complemente a los actualmente existentes. Se deberán explorar tres opciones sobre el carácter de la transferencia: transferencia universal para todos los hogares con menores de 18 años; transferencia territorialmente focalizada: sólo para hogares en áreas de la ciudad con incidencias más altas de la pobreza; y sólo para hogares pobres individualmente identificados.

**8.** El abandono diurno de los y las menores, y una parte de la negligencia hacia ellos y ellas, están en buena medida determinados por *la pobreza de tiempo* de los adultos del hogar. Aunque ésta no es la única explicación, si se puede plantear que constituye la explicación principal. La pobreza de tiempo, siguiendo el trabajo

de Damián antes citado, y el antecedente inmediato del mismo (Julio Boltvinik y Araceli Damián, *La pobreza en el DF en 2004, 2006*) es muy alta en el DF como resultado del tamaño gigantesco de la ciudad, de los severos problemas de tráfico vehicular y de la alta participación de la mujer en la actividad económica. Mientras el DF tiene un nivel de incidencia de la pobreza integrada (MMIP: Método de Medición Integrada de la Pobreza) bastante más bajo que la del país (54.5% vs. 76.5%), las pobrezas de tiempo son muy similares (51.5% a nivel nacional y 44.2% en el DF). Pero además, mientras la incidencia de la indigencia (el nivel más intenso de pobreza) en el DF es menos de la tercera parte (30%) de la observada a nivel nacional por lo que se refiere a la pobreza integrada (9.5% vs. 32%), en contraste, en materia de tiempo la indigencia en el DF (19%) es más de las tres cuartas partes de la observada a nivel nacional (19% en el DF y 24.8% a nivel nacional). Los horarios de la educación preescolar y primaria (edades en las que el cuidado del menor en el hogar sigue siendo importante) son muy limitados, no coinciden con el horario de trabajo de los padres (sobre todo el horario de salida), lo que hace muy difícil compatibilizar ambos horarios sin generar daños potenciales a los menores. La cobertura de los servicios públicos de cuidado de los menores que todavía no van a la escuela, y de los menores fuera del horario escolar, son al parecer insuficientes. El DIF-DF opera 51 CADIS (Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil) y 91 CAIC (Centros de Asistencia Infantil Comunitaria), dos modalidades por las cuales se cuida a niños/as de menos de 6 años, de madres trabajadoras que viven en zonas de media a muy alta marginación. El servicio requiere el pago de una cuota que se determina con base en investigación socioeconómica y visita domiciliaria. La página electrónica no proporciona datos de cobertura pero son muy bajas respecto de su población objetivo y, desde luego, no atienden a la población escolar que de lunes a viernes sale a las 12.30 horas cuando sus madres y padres están trabajando. También excluyen a los hijos de padres trabajadores. Las Delegaciones Políticas operan también CENDIs (Centros de Desarrollo Infantil). La suma de ambas coberturas (DIF+CENDIS) se quedan, por lo que se sabe, todavía muy por debajo de la

requerida. Los evaluadores valorarán el grado en el cual las intervenciones actuales, por su diseño y cobertura, resuelven la problemática del abandono infantil diurno y harán las recomendaciones necesarias para rediseñar y/o redimensionar estas intervenciones.

**9.** De entrada se puede afirmar que el problema planteado en el inciso 6.15, el síndrome que se ha convertido en una epidemia (también) en la infancia: pasividad-teleadicción-obesidad-diabetes, no está de modo explícito, excepto de manera marginal, en la agenda de las políticas públicas del GDF. Una excepción, cuyos alcances habrán de valorar los evaluadores, es la Ley para la Prevención y Tratamiento de la Obesidad, vigente en el DF. El problema que este síndrome expresa es un problema central no sólo del DF sino de todas las ciudades del país, en el cual la televisión es el agente activo principal, y la falta de alternativas de actividad, el agente pasivo central. Es muy probable que la prevención y lucha contra este síndrome rebase al GDF, pero es una lucha central si el florecimiento humano de las nuevas generaciones ha de tomarse en serio. Los evaluadores precisarán las características y grados de incidencia del problema usando fuentes de información disponibles, identificarán las vías principales para la prevención y lucha contra el mismo, y dentro de ellas en cuáles le es posible actuar al GDF, a la Asamblea Legislativa y a los gobiernos de las Delegaciones. Esbozarán una política para el GDF en la materia, las reformas a la legislación y/o nuevas leyes necesarias, y formularán las recomendaciones pertinentes.

**10.** Los evaluadores identificarán y analizarán documentalmente el universo de medidas, decisiones, instrumentos, tarifas, acciones, programas e iniciativas legislativas (distinguiendo las que se transformaron en leyes y las que se quedaron en el camino) relevantes para identificar, analizar, evaluar y elaborar recomendaciones en materia de política para la infancia. Lo enumerado en estos términos de referencia debe considerarse un punto de partida.

**11.** Como herramienta para la sistematización del análisis, los evaluadores partirán del Cuadro que se incluye en el Anexo, para desarrollar un cuadro similar

pero *ampliado y referido a la infancia*.<sup>3</sup> Esta herramienta permitirá sistematizar y operacionalizar el concepto de infancia adoptado en el numeral 1 *supra*. El cuadro por desarrollar incluirá, en primer lugar, las mismas tres columnas que contiene el cuadro del anexo pero con un mayor grado de desagregación y aplicadas a la infancia: *en las celdas de la primera columna las necesidades de la infancia*, con un grado de desagregación mayor al del cuadro anexo; en la segunda columna identificará, en las celdas correspondientes, los satisfactores principales y secundarios de cada necesidad de la infancia; en la tercera columna identificará las fuentes de bien-estar (o recursos) correspondientes que permiten el acceso al satisfactor correspondiente de la segunda columna, otra vez clasificados en principales y secundarios. Los evaluadores añadirán al menos tres columnas nuevas al cuadro, en las cuales identificarán: a) agentes, principales y secundarios; b) líneas de acción; c) acciones, instrumentos, medidas y programas. Se elaborarán dos versiones de cada una de estas tres columnas. En una versión se expresará lo requerido o ideal; en la otra, la situación actual. En su conjunto, por tanto, el Cuadro proporcionará una especie de mapa doble: de lo ideal y de lo real. Un gran ausente en este panorama, centrado en necesidades, son las capacidades, para las cuales se requeriría un ejercicio paralelo completo. Aquí, sin embargo, es más difícil identificar el universo de capacidades, aunque quizás se podría empezar con una tipología de las mismas, algo así como capacidades sicomotoras, lingüísticas, cognitivas, sociales básicas, científicas, artísticas. Dos ideas orientadoras muy generales, pero que pueden ser útiles son, por una parte, la clasificación que Martha Nussbaum<sup>4</sup> ha hecho de: a) *Capacidades básicas*, que son el equipamiento innato de los individuos y la base necesaria para el desarrollo de las capacidades más avanzadas. La mayor parte de estas capacidades no se pueden aplicar de inmediato. La autora da como ejemplos que un recién nacido

---

<sup>3</sup> La explicación del Cuadro del cuadro del anexo, puede encontrarse en Julio Boltvinik, "Elementos para la crítica de la economía política de la pobreza", *op. cit.*

<sup>4</sup> Martha C. Nussbaum, *Women and Human Development. The Capabilities Approach*, Cambridge University Press, Cambridge, Gran Bretaña, 2000, pp. 84-85

tiene las capacidades de habla, de amor y gratitud, de razón práctica, y la capacidad de trabajar. b) *Capacidades internas*, que son estados desarrollados de la persona y que constituyen, para la persona, condiciones suficientes para el ejercicio de la función respectiva. Esta disponibilidad inmediata de la capacidad a veces se produce por la pura maduración corporal, como la capacidad sexual. Otras veces estas capacidades internas se desarrollan sólo con el apoyo del medio circundante, como cuando uno aprende a jugar con otros, a amar. Pero a partir de cierto punto están ahí y uno puede usarlas. c) *Capacidades combinadas*, que pueden ser definidas como las capacidades internas combinadas con condiciones externas adecuadas para el ejercicio de la función. Los ciudadanos de regímenes represivos no democráticos tienen la capacidad interna, pero no la combinada, para expresar su pensamiento según su conciencia. Por otra parte, una idea orientadora de carácter más general, es la distinción que han hecho Doyal y Gough<sup>5</sup> entre *autonomía* y *autonomía crítica*, la primera consiste en la capacidad para plantearse propósitos y llevarlos a cabo, identifica las condiciones necesarias para participar en cualquier forma de vida, sin importar que tan totalitaria sea ésta. Supone la minimización de las restricciones sociales a la participación, aunada al acceso a *tanta comprensión cognitiva como resulte necesaria para su forma de vida*. Sin embargo, la autonomía individual puede alcanzar niveles más elevados que éste. Donde la oportunidad existe para participar en la aceptación o cambio de las reglas de una cultura, será posible para los actores aumentar significativamente su autonomía, alcanzando la autonomía crítica, que requiere **acceso al conocimiento de otras culturas**, aunado a las habilidades críticas y las libertades políticas para evaluar su propia cultura y luchar para cambiarla si así lo eligen.

---

<sup>5</sup> Len Doyal y Ian Gough, *A Theory of Human Need*, Macmillan, Londres, 1991.

## **II. Metodología y contenido de la propuesta técnica**

La evaluación se realizará mediante trabajo de gabinete, apoyado en información sobre la política<sup>6</sup>, bases de datos existentes y trabajos de investigación publicados y de reconocido prestigio en el tema. La misma deberá complementarse con la aplicación de entrevistas a informantes-clave, observación *in situ*, y cualquier otra técnica de investigación, cuantitativa y/o cualitativa, que se considere pertinente y factible (incluyendo entrevistas a usuarios de los programas y servicios, aunque no se busque una muestra representativa de los mismos).

La propuesta técnica deberá:

- Exponer y explicar la metodología de evaluación específica que se aplicará;
- Contener la presentación del plan de trabajo que se pretende llevar a cabo para cumplir con la evaluación propuesta;
- Presentar la estructura temática de los dos informes (intermedio y final) a elaborar con una breve descripción de su contenido.

## **III. Productos a entregar como resultado de la evaluación**

Como resultado del trabajo de evaluación realizado se entregará un informe intermedio y uno final. El primero de ellos incluirá el siguiente contenido mínimo:

- Introducción: descripción global del trabajo realizado
- Marco teórico-conceptual empleado en el trabajo
- Fuentes de información utilizadas y metodología aplicada
- Antecedentes de la política
- Resultados preliminares y parciales de la evaluación
- Bibliografía consultada

---

<sup>6</sup> Las reglas de operación de los diferentes programas sociales se pueden consultar en [www.sideso.df.gob.mx](http://www.sideso.df.gob.mx)



- Anexos, incluyendo un glosario de términos técnicos utilizados
- Resumen ejecutivo

El marco teórico-conceptual deberá incluir:

- Los diferentes paradigmas o modelos de lo social y los enfoques y polémicas teóricas en torno del tema, y
- La definición de los principales conceptos empleados en el trabajo

A su vez, el apartado de metodología se conformará con:

- Caracterización del objeto de la evaluación y los propósitos de la evaluación.
- Descripción fundamentada y detallada de los métodos y técnicas seleccionados para desarrollarla

Finalmente, en el glosario de términos técnicos se incluirán todos aquellos utilizados en el trabajo y que no se usen con el mismo significado en la vida cotidiana.

El informe final se compondrá como mínimo de los siguientes capítulos:

- Introducción: descripción global del trabajo realizado
- Marco teórico-conceptual empleado en el trabajo
- Fuentes de información utilizadas y metodología aplicada
- Antecedentes de la política
- Resultados finales desglosados por cada uno de los rubros enumerados en la sección I supra, incluyendo la distinción entre aquellos que se indagan someramente de los que se analizan más a fondo (puntos 6.10, 6.11, 6.12, 6.15, 6.16, 6.17, y 6.20).
- Valoración global de la política.

- Desafíos estratégicos y prospectiva.
- Conclusiones, recomendaciones y observaciones
- Bibliografía consultada
- Anexos, incluyendo un glosario de términos técnicos utilizados
- Resumen ejecutivo.
- +
- **-nexo. Necesidades, satisfactores y fuentes de bien-estar (recursos)**

**Satisfactores y recursos (principales y secundarios) asociados con cuatro tipos de necesidades (materiales, cognitivas, emocionales y de crecimiento)**

<b>Tipos de necesidades</b> (ejemplos de)	Tipo de satisfactores <b>principales/ secundarios</b>	Recursos (fuentes de bienestar) <b>principales/secundarios</b>
<b>Sobrevivencia o materiales.</b> (alimentación, refugio, seguridad)	<b>Objetos (alimentos, vivienda). Instituciones (familia/seguros)</b> <i>Actividades familiares (cocinar; limpiar)</i>	<b>recursos monetizables* / tiempo; conocimientos y habilidades</b>
<b>Necesidades cognitivas</b> (saber, entender, educarse)	<b>Actividades del sujeto</b> (leer, estudiar, investigar) <b>Conocimientos, teorías</b> 1. <i>objetos</i> (educación, libros)	<b>Tiempo, conocimientos y habilidades</b> <i>recursos monetizables†</i>
<b>Emocionales y de estima</b> (afecto, amistad, amor; reputación)	<b>Relaciones primarias y secundarias</b> <i>Actividades con pareja/ amistad</i> <i>Capacidades, <u>objetos</u></i>	<b>Tiempo; conocimientos y habilidades;</b> <i><u>recursos monetizables*</u></i>
<b>De crecimiento</b> (bases de autoestima: logros; autorrealización)	<b>Capacidades y actividades del sujeto</b> (cumplir roles; realizar potencial) <i>Trabajo, Relaciones secundarias, <u>Objetos</u></i>	<b>conocimientos y habilidades, tiempo / <u>recursos monetizables*</u></b>

\* Incluye ingreso corriente; activos básicos; activos no básicos; y acceso a bienes y servicios gratuitos.