

Ficha Inicial de Monitoreo y Evaluación 2019-2020

Posición Institucional

FECHA: 18 / 11 / 2020

Datos generales

Clave del Pp:	E041	Denominación del Pp:	Protección y restitución de los derechos de las niñas, niños y adolescentes
Unidad Administrativa	Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes		
Nombre del Responsable de esta Unidad	Mtro. Oliver Castañeda Correa		
Tipo de Evaluación	Ficha Inicial de Monitoreo 2019-2020		
Año de la Evaluación	2018-2019		
Responsable de la emisión de comentarios	Lic. Rocío Valdés Moya		

Comentarios específicos a la Ficha de Monitoreo

#	Apartado	Comentarios
1	Descripción del programa	<p><i>El Programa tiene como objetivo contribuir al bienestar y desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes mediante la protección y restitución de sus derechos a través de brindar servicios relativos a la prevención, atención y seguimiento a las restricciones o vulneraciones para el ejercicio de los mismos, entre los que se pueden señalar la emisión y seguimiento de las medidas de protección integral y restitución de los derechos, la asesoría y la representación jurídica; la atención a reportes de maltrato infantil; seguimiento a la situación jurídica de niñas, niños y adolescentes en acogimiento residencial en Centros de Asistencia Social (CAS); la ejecución de los procesos para la autorización, registro, certificación y supervisión de los CAS; promoción de cuidados alternativos como la adopción y el acogimiento familiar; la capacitación y difusión sobre derechos de niñas, niños y adolescentes, entre otros que brinda la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes en el ámbito de su competencia, enmarcada en lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y la Convención sobre los Derechos del Niño, entre otros instrumentos jurídicos nacionales e internacionales, así como de acuerdo con el rumbo fijado en el Plan Nacional de Desarrollo, El Programa Sectorial de Salud y el Programa Institucional del SNDIF y demás documentos programáticos en los que se participa.</i></p> <p><i>Por lo general, los servicios que proporciona la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, no tienen una temporalidad definida, ya que depende del tipo de servicio y del caso concreto, pues si es atención a una niña, niño o adolescente, dependerá en buena medida de lo que se requiera para procurar el ejercicio pleno de los derechos que tienen reconocidos, lo cual puede constituir uno más actos a cargo de esta unidad administrativa, además del seguimiento que se debe proporcionar a cada caso, por ejemplo, en aquellos en que se dicta una medida</i></p>

#	Apartado	Comentarios
		<p>de protección que debe ser adoptada por otra autoridad para garantizar el ejercicio del derecho de que se trate a favor de niñas, niños o adolescentes.</p>
2	Resultados	<p>Cabe que la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes al ser de reciente creación y al presentar dificultades para la cuantificación adecuada de su población objetivo y de sus metas, presenta variaciones significativas en el cumplimiento de las mismas asociadas también a otros factores como el alcance de su ámbito de competencia.</p> <p>El Programa Presupuestal E041 ha tenido diversas modificaciones a fin de enfocar de mejor manera las intervenciones y su desempeño, buscando que sus indicadores sean más claros, relevantes y pertinentes. Con base en las recomendaciones planteadas a partir de una evaluación en materia de diseño y las fichas de Monitoreo y Evaluación de los años 2016, 2017 y 2018, se realizó una ampliación del Diagnóstico original en 2017, y se ha modificado el árbol de problemas y de objetivos a fin de precisar con mayor claridad el problema, mejorar los indicadores de Fin y Propósito y la definición de sus población objetivo.</p> <p>No obstante que de 2018 a 2020 la MIR no sufrió modificaciones, se ha propuesto una nueva actualización de la MIR para 2021, a fin de enfocar de mejor manera las acciones y los servicios, y su contribución al Propósito y al Fin, así como una mejor identificación y cuantificación de la población objetivo. Con ello se pretende mejorar la programación de las metas y la medición de sus resultados.</p>
3	Definición de la Población Objetivo	<p>De acuerdo al Diagnóstico ampliado del Programa Presupuestario, se cuenta con una definición de Población Objetivo: "Niñas, niños y adolescentes que son vulnerados en sus derechos y requieren de servicios especializados para la protección y restitución de los mismos".</p> <p>El área de enfoque será a partir del ámbito de operación, derivada de los servicios de protección y restitución de derechos de NNA, de aquellos involucrados en delitos de orden federal (ya sea como testigos, o como víctimas, etc.), en casos de maltrato infantil, migrantes nacionales y extranjeros y atención a familiares y a niñas, niños y adolescentes en asesorías o representaciones jurídicas, de los cuales la PFPNNA tenga conocimiento</p>
4	Cuantificación de las Poblaciones	<p>La Cuantificación de las Poblaciones del E041 es: Población potencial: 39,200,000 Población Objetivo: 1,800 Población atendida: 3,199</p> <p>Es importante señalar que dado que la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes otorga facultades concurrentes a la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes y a las Procuradurías de Protección de las Entidades Federativas, el dato de la población objetivo es relativo, pues si bien a nivel federal podemos tener intervención en la totalidad, se privilegia la coordinación y el respeto a la competencia en razón del territorio con que cuentan las entidades federativas.</p>
4	Análisis de Cobertura	<p>El Diagnóstico ampliado plantea en 2017 que ante la inexistencia de datos históricos con los cuales establecer un referente y definir la población objetivo, la cuantificación (y cobertura) se sujeta al conocimiento que tenga la Procuraduría Federal de las posibles</p>

#	Apartado	Comentarios
		<p><i>restricciones o vulneraciones de derechos de las niñas, niños y adolescentes. Es decir, “se sujetará a las vulneraciones de los derechos de niñas, niños y adolescentes que se susciten en el ámbito de competencia de la Procuraduría Federal de Protección, atendiendo a los servicios que brinda la PFPNNA”. Por ello, la evolución de la cobertura entre 2017 y 2019 ha sufrido variaciones.</i></p> <p><i>Por otra parte, es importante señalar que la Metodología de Marco Lógico establece entre los criterios de focalización de la población objetivo, las restricciones de recursos humanos y financieros con los que dispone el Programa para atender a la población afectada, el grado de incidencia del problema al interior de la población potencial, y en algunos casos contar con un padrón de beneficiarios que anualmente conforman ‘ciertos’ Programas.</i></p> <p><i>Por lo anterior, es importante mencionar que para la definición de la población objetivo, el Programa no puede hacer una selección de beneficiarios, pues en gran parte su intervención es casuística, ya que depende de que se presenten las circunstancias en que una niña, niño o adolescente requiera de su intervención dado que exista una posible restricción o una vulneración a sus derechos reconocidos y se tenga conocimiento de estos hechos por algún medio. En este sentido, no podríamos referirnos a la creación de un padrón de beneficiarios como lo pueden hacer algunos programas que entregan bienes o servicios programables, sino que en este caso estaríamos hablando de atenciones brindadas por hechos que no se pueden programar.</i></p> <p><i>En cuanto a la cobertura de las acciones realizadas en las entidades federativas, es importante recordar que la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes establece facultades concurrentes para la federación y las entidades federativas, por lo que en términos de competencia por territorio, las Procuradurías de Protección de dichas entidades también pueden conocer de los casos en que exista una posible restricción o vulneración de derechos para este grupo etario y, aunque la Procuraduría Federal de Protección también podría intervenir, se privilegia la coordinación con las entidades federativas. No obstante lo anterior las entidades federativas en que se menciona la distribución de la atención, se debe a circunstancias específicas de intervención como el caso de Chiapas por el fenómeno migratorio, por ejemplo. Asimismo, se tiene intervención a nivel país en otros aspectos como los relativos a los procesos de regulación de los Centros de Asistencia Social, por mencionar algunos.</i></p>
5	Análisis del Sector	<p><i>El Programa Presupuestal E041, contribuye al logro de los indicadores del Programa Sectorial 2020-2024 (aprobado el 17 de agosto de 2020), específicamente en el Objetivo prioritario 5.- “Mejorar la protección de la salud bajo un enfoque integral que priorice la prevención y sensibilización de los riesgos para la salud y el oportuno tratamiento y control de enfermedades, especialmente, las que representan el mayor impacto en la mortalidad de la población”, en la Estrategia prioritaria 5.4 “Mejorar los servicios de salud y asistencia social para procurar el desarrollo bajo un enfoque integral y diferenciado de niñas, niños, adolescentes y jóvenes desde una perspectiva de derechos e igualdad de género”, y la acción puntual 5.4.5 “Promover acciones de coordinación interinstitucional orientadas a la atención, protección y restitución de derechos vulnerados o restringidos de niñas, niños, jóvenes y adolescentes en el ámbito de la salud restringidos”</i></p>

Comentarios específicos a la Ficha de Evaluación

#	Apartado	Comentarios
1	Fortalezas y Oportunidades	<p>Se concuerda en lo establecido en la Ficha Inicial de Evaluación, pues con estas acciones y otras como la integración de ciertos registros administrativos de información a nivel nacional que establece la Ley General de los Derechos de Niñas, niños y Adolescentes, y el incremento de capacidades de coordinación con las procuradurías de protección de las entidades federativas, se puede incrementar el número de atenciones y la calidad de las mismas.</p>
2	Debilidades y Amenazas	<p>Con respecto a las Debilidades y Amenazas manifestadas, se reconoce su existencia en general; sin embargo, se están tomando las medidas para superarlas y en la práctica se van identificando áreas de oportunidad que nos ayudan a mejorar los documentos programáticos y presupuestales a partir de la información generada. En este sentido, en cuanto a la metodología para la cuantificación de las poblaciones, me remito a comentarios anteriores en este documento, señalando que la existencia de las facultades concurrentes dificulta su determinación, por lo que son necesarias las reglas para delimitar la competencia federal de la estatal, lo cual está en el ámbito de competencia del órgano legislativo. En cuanto al padrón de beneficiarios, me remito a comentarios previos en este documento en donde se señala el por qué se considera que en el Programa Presupuestario E041 no se puede contar con un padrón de esa naturaleza sino más bien con una relación de NNA atendidos. Por su parte la falta de instrumentos normativos estatales y el desconocimiento de las Procuradurías Estatales de la norma general de la materia son hechos atribuibles en principio a los gobiernos de las entidades federativas, sin dejar de lado la posibilidad de que la Procuraduría Federal de Protección coadyuve para que se creen dichos instrumentos y para brindar asesoría y capacitación a las personas servidoras públicas de las procuradurías de protección estatal, como se ha hecho hasta ahora. Por su parte, en cuanto a la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) se han realizado las siguientes acciones:</p> <p>La Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, trabajó en 2020 en la mejora de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) en todos los niveles, con el objetivo de mejorar los indicadores de resultados, de servicios y de gestión. La MIR tuvo cambios que se consideran una mejora de la misma para el ejercicio 2021, estableciendo ahora un solo indicador para el nivel de Fin, Propósito, Componente y Actividad. Se dio seguimiento puntual a la Metodología de Marco Lógico, para que las actividades permitan aportar y fortalecer los componentes. Se corrigió el Propósito, vinculándolo de manera más precisa con la atención a la población objetivo desde las atribuciones conferidas a la PFPNNA.</p> <p>De esta manera, en el Propósito se anotaba: "Porcentaje de niñas, niños y adolescentes atendidos, protegidos y restituidos en sus derechos", definiéndolo como "mide el número de niñas, niños y adolescentes que han sido atendidos, protegidos y restituidos en sus derechos, con relación al total de niñas, niños y adolescentes programados para atender, proteger o restituir en sus derechos".</p> <p>El cambio generado ahora dice: "Porcentaje de NNA con protección integral procurada", definiéndose como "mide el</p>

#	Apartado	Comentarios
		<p>número de niñas, niños y adolescentes protegidos integralmente, en relación al Total de NNA con sus derechos restringidos o vulnerados de los que tenga conocimiento la PFPNNA". Lo anterior implica un cambio sustantivo, porque permite monitorear el programa y evaluar adecuadamente el logro del propósito.</p> <p>Respecto del Objetivo de Fin, "Contribuir al bienestar social e igualdad mediante, la atención, protección y restitución de los derechos de NNA", se modifica y se define como: "Contribuir al bienestar y desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes mediante la protección y restitución de sus derechos en México". También se modificó el componente de "programado" a "solicitado" y vinculando componente y actividad con la población objetivo</p>
3	Recomendaciones	<p>1.- La mejora de la MIR que se propuso para el 2021, contempla un indicador que sume todos los servicios solicitados y otorgados, a diferencia de la MIR previa, que sólo contemplaba algunos.</p> <p>2.- La Matriz para 2021 contempla en el nivel FIN un indicador que permita dar seguimiento a aquellos NNA que fueron atendidos. En su momento, se podrá integrar una lista de personas que fueron atendidas, protegidas y restituidas en aquellos derechos a los cuales se pueda dar un seguimiento. El indicador se define como: "El número de niñas, niños y adolescentes con garantía y acceso a sus derechos en relación al total de NNA atendidos por la PFPNNA". No obstante lo anterior, se reitera la consideración de que no se trabaja con padrón de beneficiarios como muchos programas sociales lo hacen, sino es una relación de NNA atendidos. Asimismo, es menester señalar que para el caso de la emisión de medidas de protección, el seguimiento de las mismas es obligatorio, así como el de otro tipo de determinaciones como es el caso de las adopciones, por ejemplo.</p> <p>3.- A nivel Propósito, se podrá delimitar de mejor manera la cuantificación de la población objetivo. El indicador "Porcentaje de niñas, niños y adolescentes atendidos, protegidos y restituidos en sus derechos", cambia para 2021 a: "Porcentaje de NNA con protección integral procurada", y el cálculo de 2020 fue "(Número de niñas, niños y adolescentes atendidos, protegidos y restituidos en sus derechos / Total de niñas, niños y adolescentes programados para atender, proteger y restituir en sus derechos) x 100 y que cambia para 2021 a "(NNA con protección integral procurada / Total de NNA con sus derechos restringidos o vulnerados de los que tenga conocimiento la PFPNNA) x 100; implica un cambio sustantivo, porque permite monitorear el programa y evaluar adecuadamente el logro del propósito al cuantificar de mejor manera la protección integral e identificado el cambio específico en las condiciones de vida de la población objetivo</p> <p>4.- Se espera que los cambios sustanciales permitan una mejora en las metas. No obstante, en la Ficha Técnica correspondiente se anotó "Es posible que exista una variación en cuanto a la meta 2021 y las subsecuentes, porque los indicadores de componente y de actividad son nuevos y algunas de las actividades y servicios son línea base cero y no aportan a la proyección de la meta, porque no se tienen cuantificadas". Por lo anterior, se espera un proceso de ajuste al respecto conforme se vaya cuantificando mejor.</p> <p>5.- La alineación con el PROSESA ya fue mencionada anteriormente y se encuentra atendida.</p>

#	Apartado	Comentarios
4	Acciones que el programa realiza para mejorar derivado de las evaluaciones	<i>A pesar de no tener Aspectos Susceptibles de Mejora, se actualizó la MIR para 2021, con lo que se definirá mejor la población objetivo.</i>
5	Participación de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo en el programa	<i>La Coordinación General de Programas para el Desarrollo ofrece propuestas de mejoras.</i>
6.	Acciones o afectaciones derivadas de la emergencia sanitaria provocada por el virus SARS-Cov-2 (COVID-19)	<i>La PFPNNA ha emprendido las acciones necesarias para la protección y restitución de derecho de niñas, niños y adolescentes, en consideración a las necesidades particulares que en cada caso se presenten, especialmente frente a la situación de vulnerabilidad que se generó derivado de la pandemia ocasionada por el virus que lleva por nombre SARS-CoV-2 o COVID-19, maximizando lo más posible el uso de tecnologías de la información en aquellos casos en que se pudiera dar atención a distancia.</i>

1. Uso de los hallazgos de la evaluación (*)

Sección	Texto de la FMyE	Punto de Vista de la Unidad Responsable	Acción de mejora derivada de la evaluación ¹
2 "Acciones que el programa realiza para mejorar derivado de las evaluaciones"	<i>En el ciclo 2017-2018 se comprometió un ASM denominado "Actualizar MIR", con la finalidad de mejorar la definición de la población potencial y de la población objetivo; el cual fue atendido al 100% en el 2019.</i>	<i>Se confirma que para 2020 no se registraron Aspectos Susceptibles de Mejora</i>	Se mejoró la MIR para 2021

2. Posición Institucional respecto de la evaluación (*)

La Procuraduría Federal considera viables las observaciones y recomendaciones expresadas en la Ficha Inicial de Monitoreo 2019-2020, así como las de los años previos a ésta. Se prevé una mejora en los resultados del Programa Presupuestal E041, derivado de los cambios implementados.

3. Comentarios específicos

3.1 Sobre los resultados de la evaluación

Respecto de la evaluación manifestada en la Ficha Inicial de Monitoreo 2019-2020, se observa el énfasis que se anota hacia una cuantificación de la población objetivo, y es importante mencionar que el Programa Presupuestal es relativamente de reciente creación, y su MIR ha venido modificándose a fin de atender las recomendaciones realizadas en años anteriores.

¹ Acciones de mejora planeadas o emprendidas.

^{ASM} Revisión, análisis o elementos que servirán para la definición de Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM), a través de la elaboración del Documento de Opinión correspondiente

Los hallazgos manifestados en esta Ficha y otras evaluaciones, han permitido detectar las debilidades y amenazas del Programa para darle atención, al ser un instrumento de mejora que permite orientar de mejor manera para un resultado más eficiente del Programa.

3.2 Sobre el proceso de la evaluación

En este año 2020, se tuvo una capacitación en línea "Curso Taller de Metodologías de Marco Lógico", así como la revisión de diversos documentos de Enfoque de Resultados, y un "Cuestionario en línea para identificar los elementos principales del Diseño de los Programas Presupuestarios". Lo anterior coadyuvó en la identificación de las mejoras necesarias que había que realizar a la MIR.

3.3 Sobre el desempeño del equipo evaluador

La Coordinación General de Programas para el Desarrollo ofrece áreas de oportunidad resultantes de las evaluaciones.

3.4 Sobre la institución coordinadora

Las recomendaciones del CONEVAL han sido útiles para la mejora y fortalecimiento del Programa E041, no obstante, se puede mejorar la retroalimentación derivada de estas evaluaciones.



Mtro. Oliver Castañeda Correa
Procurador Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes