



**Informe final de la evaluación de resultados 2004  
de los programas de Atención a Población con  
Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas  
con Discapacidad**

El Colegio Mexiquense, A.C.

Marzo de 2005



**Informe final de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

**Coordinación:**

Dra. Carola Conde Bonfil

**Colaboradores:**

Rafael Hernández Ortega

Ernesto Romero Conde

Ernesto Vega Loaiza

Francisco Valdés Vega

**Diseño de la base de datos**

Unidad de Informática de El Colegio Mexiquense, AC

**Equipo de apoyo**

Soledad Aranda Pérez

Eloy Fernández Suárez

Rafael de Jesús Huacuz Elías

David Robles Rubio

Carlos Arturo Romero Arreola



## Informe final de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

### 2.2.7 Prevención, Atención y Erradicación de la Explotación Sexual Comercial Infantil (Propaeesci)

La Explotación Sexual Comercial Infantil (ESCI)<sup>1</sup> forma parte de un conjunto de prácticas sociales propias de una cultura del ejercicio abusivo del poder contra niñas, niños y adolescentes, que vulnera los derechos fundamentales de la niñez.

La ESCI puede tener consecuencias graves, incluso mortales, afecta el desarrollo físico, psicológico, moral y social de los niños, incluyendo el riesgo de embarazo precoz, mortalidad materna, lesiones, retraso del desarrollo de las capacidades físicas y enfermedades de transmisión sexual, entre ellas el VIH/sida. El derecho de todos los niños a disfrutar su infancia y a un pleno desarrollo, gratificante y digna se ve seriamente comprometido.

La tarea primordial de combatir la ESCI es del Estado y la familia. La sociedad civil desempeña también un papel esencial en la prevención y atención de los niños. Por esta razón resulta imperativa la construcción de una sólida coordinación entre Gobierno, organismos internacionales y todos los sectores sociales, que redunde en beneficio de niñas, niños y adolescentes víctimas de tal explotación.<sup>2</sup>

En este sentido y con el propósito de sumar esfuerzos en el ámbito federal, estatal y municipal, el SNDIF ha puesto en marcha<sup>3</sup> el Programa para Prevención, Atención y Erradicación de la Explotación Sexual Comercial Infantil (Propaeesci) encaminado a combatir este fenómeno del cual son víctima aproximadamente 16 000 menores en

---

<sup>1</sup> Prostitución, pornografía, tráfico y turismo sexual.

<sup>2</sup> Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños. Estocolmo 1996

<sup>3</sup> Opera en 23 municipios correspondientes a los estados de Baja California, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Jalisco, Oaxaca, Quintana Roo, Tlaxcala y Veracruz.



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

nuestro país<sup>4</sup>.

*a. Cumplimiento del objetivo general y de los objetivos particulares*

El objetivo general del subprograma es el de promover políticas y acciones sistémicas para la prevención, atención y protección de niñas, niños y adolescentes víctimas de la ESCI, con la participación de los tres órdenes de gobierno, instituciones públicas, privadas y organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional e internacional.

Sus objetivos particulares están dirigidos a:

- Desarrollar acciones coordinadas con los organismos gubernamentales y de la sociedad civil para la prevención, atención y protección de los menores víctimas de la ESCI.
- Desarrollar estrategias de prevención y atención integral para los menores víctimas de la ESCI.
- Promover para la infancia y adolescencia la protección jurídica y legal necesaria, así como la defensa y aplicación de sus derechos.
- Fomentar el estudio, investigación y diagnóstico de la ESCI.

En cada una de las entidades en las que opera, el Propaeesci se encuentra en diferente fase de operación, pero en la mayoría se halla actualmente en una etapa inicial, realizando actividades de detección y diagnóstico de la problemática de ESCI.

Aunque se ha realizado una importante labor en cuestiones de cambio de la legislación así como diversas acciones en torno a la prevención, difusión e investigación de la problemática, aún se tiene que trabajar enfáticamente en los aspectos referentes a la

---

<sup>4</sup> Infancia Robada. Niños y niñas víctimas de explotación sexual en México. UNICEF-DIF-CIESAS. México, 1999.



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

atención, sobre todo, la especializada.<sup>5</sup> El panorama es complejo debido a que el DIF no cuenta con albergues suficientes para las víctimas de ESCI y sólo puede apoyar a unos cuantos en albergues accesorios.

Faltan instrumentos operativos que sirvan de respaldo para ejecutar el modelo de atención ya que el Propaeesci no cuenta aún con un Manual de Procedimientos para canalizar rápida y eficientemente los casos de ESCI detectados por alguna OSC o por el propio DIF, así como dar seguimiento al mismo.

Para que el Propaeesci pueda realizar acciones de atención definidas es necesario que todas las entidades<sup>6</sup> cuenten con un diagnóstico integral de niños y adolescentes víctimas o en riesgo de ESCI, fomentando el estudio, diagnóstico e investigación para hacer propuestas encaminadas a la identificación de factores y situaciones individuales que puedan constituir un peligro para las niñas y niños vulnerables a este fenómeno y, mediante su análisis, construir planes de trabajo que incluyan una atención integral (ayuda psicológica, médica y educativa) y permitan contribuir a mejorar su calidad de vida.

Los beneficiarios del Propaeesci son las niñas, niños y jóvenes desde recién nacidos hasta los 18 años expuestos o víctimas de la explotación sexual en cualquiera de sus modalidades así como las familias de menores víctimas y en riesgo de ESCI.

Este subprograma no ha contado con una partida de recursos dentro del presupuesto asignada de origen para apoyar a los SEDIF en la generación y aplicación de sus Planes de Acción, pero desde 2002, el SNDIF ha destinado recursos para ello, a partir de economías en el presupuesto, los cuales han sido asignados en función de las ciudades

---

<sup>5</sup> Sólo existe un centro especializado para la atención de víctimas de ESCI y sus familias operado el SEDIF Jalisco.

<sup>6</sup> Recuérdese que el subprograma sólo opera en diez entidades.



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

identificadas con mayor presencia de esta problemática de acuerdo con los estudios “Infancia Robada”<sup>7</sup> y el “Diagnóstico sobre Explotación Sexual Comercial Infantil en los Estados de Oaxaca y Veracruz”.<sup>8</sup> Estas ciudades presentan un alto índice de incidencia del fenómeno y ejecutan un Plan de Acción para la Prevención, Atención y Erradicación de la Explotación Sexual Comercial Infantil. Dichos recursos son asignados vía los SEDIF correspondientes, en su carácter de Coordinadores de los Planes de Acción, quienes a su vez asignan los recursos a los SMDIF.

*b. Cumplimiento de las reglas de operación*

Las reglas de operación especifican que los recursos únicamente se podrán ejercer en el desarrollo de acciones específicas que se vean reflejadas en las líneas estratégicas del Propaeesci, por lo que se definieron cuatro criterios para determinar el nivel de prioridad en la protección de los menores en riesgo y víctimas de este fenómeno, que son:

Ciudades con mayor número de niños explotados sexualmente en México.

Ciudades con mayor concentración de población.

Ciudades fronterizas.

Ciudades turísticas.

De acuerdo con los objetivos, estrategias y metas del subprograma, cada estado deberá dar prioridad a aquellos municipios donde se encuentren ubicadas las problemáticas citadas en el estudio “Infancia Robada”. El monto asignado a cada estado y municipio será distribuido de acuerdo con las siguientes líneas estratégicas:

---

<sup>7</sup> *Op. cit.*

<sup>8</sup> Diagnóstico sobre Explotación Sexual Comercial Infantil en los Estados de Oaxaca y Veracruz, SMDIF, UNICEF, INP. 2000



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

- Prevención
- Atención
- Protección Jurídica
- Investigación

Ante una problemática tan compleja como la ESCI es importante adentrarse a profundidad en la comprensión de este fenómeno. Por ello, el SNDIF debe trabajar con mayor énfasis en la investigación y en el diseño y aplicación de modelos de atención específicos para apoyar a la población afectada o en riesgo.

En el estado de Baja California se impartió un diplomado sobre la ESCI durante los meses de julio y agosto, en módulos quincenales, trabajando conjuntamente con la Secretaría de Adicciones.

A su vez, se realizó el Primer Foro sobre la Explotación Sexual Comercial Infantil en Baja California con el objetivo de sensibilizar y crear conciencia en la comunidad sobre la problemática, así como establecer propuestas de acción para su prevención, detección, atención y protección en la entidad.

Participaron los miembros del Comité Estatal de Protección a la Infancia (nivel técnico, jefes de departamento y directores), personal de instituciones públicas gubernamentales y municipales, personal directivo y operativo de los DIF municipales, 14 organizaciones de la sociedad civil, directores y orientadores de cinco universidades, personas de la comunidad y corporativos empresariales.

Con este tipo de capacitación se pretende proporcionar las herramientas necesarias para que los centros de atención a la niñez puedan desarrollarse y formar a su personal, creando con esto una red estatal fortalecida y organizada, capaz de afrontar



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

la problemática de la ESCI, brindando una mejor atención a la infancia vulnerable.

En el estado de Guerrero, el subprograma nació bajo una necesidad reclamada ya por parte de la sociedad de Acapulco debido a que existen sitios bien identificados en los que se lleva a cabo el comercio sexual infantil (entre ellos, el Malecón y la Plaza Central).

Cuando el subprograma dio inicio se centró en dos frentes: una campaña de difusión del problema y la modificación de la legislación local para castigar estos delitos. Con las denuncias de los medios de comunicación se identificó un mayor número de “sitios de encuentro” al percatarse que la problemática existía también en terminales camioneras, de taxis y de transporte urbano así como en casas y departamentos.

El DIF elaboró un informe del estado de la pornografía y prostitución infantil en Acapulco; se realizaron entrevistas a casi 90 menores obteniendo información detallada de sus nombres, sitios de encuentro, características físicas, psicológicas, sociales, datos de sus familias y sitios de origen. La investigación es difícil debido a que las víctimas no reconocen estar envueltas en esa situación y en otras problemáticas como situación de calle y adicciones a sustancias tóxicas.

En 2004 se llevó a cabo un operativo en el que el DIF Guerrero denunció ante la Policía Federal Preventiva (PFP) los sitios y horarios comunes de encuentro; se integró una comisión que incluía personal de la CEDH, del INM, de la PFP y del DIF, quienes, con el acuerdo del Gobernador, lograron la captura de una red de 20 pedófilos que fueron enjuiciados y condenados a prisión. Posteriormente se realizó una campaña de difusión de los castigos que éstos recibieron y se proporcionó ayuda psicológica a los menores afectados.

### *c. Equidad*

El subprograma actualmente no tiene un padrón de beneficiarios ya que opera en una



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

fase inicial. Es importante hacer la diferenciación de género ya que la problemática a la que se ven expuestos niños y niñas puede ser distinta, por lo que es necesario estudiar y analizar a detalle todas las variables de la problemática.

### *d. Beneficios económicos y sociales*

El Propaeesci tiene un impacto social favorable al generar conciencia social con respecto a esta problemática en la población promoviendo su reconocimiento y denuncia; impulsar que se tipifiquen los delitos de pornografía y prostitución infantiles en los estados y promover su investigación.

Aunque se sabe que los niños en la calle no son los únicos menores dedicados a prácticas de comercio sexual, son ellos los que con frecuencia sufren un abuso progresivo tanto psicológico, físico y sexual desde sus hogares, que predisponen su situación como víctimas. La vida en pandillas y el abuso de drogas conlleva a un deterioro gradual de su autoestima y salud física que hace difícil su recuperación. También los niños en la calle son explotados por adultos, entre los que se encuentran sus propios padres u otros que les cobran por la protección que les dan. La deserción escolar es un resultado obligado de involucrarse paulatinamente en las actividades desarrolladas en la calle.

Según el diagnóstico realizado por parte del SEDIF Guerrero<sup>9</sup>, se determinaron los factores de riesgo de la problemática, distinguiendo los rubros familiar y social.

Las de origen familiar son aquellas relacionadas con el núcleo y la dinámica familiar tales como la desintegración familiar (abandono de uno o ambos padres, separación conyugal, vivir con personas ajenas al núcleo familiar, alcoholismo en uno o ambos padres o cuidadores primarios, madre dedicada a la prostitución), condiciones de vida

---

<sup>9</sup> Diagnóstico situacional de sitios de encuentro relacionados con la prostitución y la pornografía infantil en Acapulco, Guerrero. 2003.



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

(escasos recursos económicos) y la historia de abuso (maltrato físico, abuso sexual por parte de algún miembro de la familia, negligencia o abuso psicológico).

Los factores de riesgo social son aquellos como el vivir *en* y *de* la calle y la edad a la que decidieron hacerlo (que oscila entre los 6 y los 12 años). Salir a buscar otras alternativas de supervivencia se origina como resultado de una anulación afectiva de su persona dentro del núcleo familiar, de ahí que su autoestima se ve profundamente deteriorada y las consecuencias conductuales y emocionales son diversas.

Las condiciones por las cuales los menores de la calle son víctimas propicias para actividades de comercio sexual no excluyen que los de estratos sociales más pudientes se dediquen a la prostitución y la pornografía. La diferencia entre ambas condiciones es pequeña cuando se puede observar el abandono en que pueden estar unos y otros y el grado de abuso a que pueden estar sometidos.

Por ello, es necesario que el Propaeesci trabaje conjuntamente con otros programas de asistencia social para poder percibir situaciones donde se detecten futuras víctimas de ESCI.

### *e. Costo-beneficio*

El SNDIF no cuenta con las bases de datos necesarias para calcular este tipo de indicadores, debido a que no existe actualmente un padrón de beneficiarios y un concentrado nacional con el desglose de gastos del presupuesto.

### *f. Verificación en campo del cumplimiento de las metas físicas y financieras*

La aplicación y comprobación de los recursos asignados es responsabilidad del Director del Sistema Estatal DIF. La radicación de los recursos se lleva a cabo en una sola exhibición en el año fiscal correspondiente y se aplica:

- a) 40% en los aspectos relacionados con la vertiente de prevención, en la



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

realización de las siguientes actividades.

- La adquisición, diseño, edición e impresión de materiales y contenidos educativos, didácticos e informativos dirigidos a los diferentes actores participantes en la problemática.
  - La impartición de cursos y talleres dirigidos al personal normativo y operativo del subprograma, utilizando el recurso en el pago de honorarios de instructores y los materiales requeridos para dicho curso o taller.
  - En campañas de sensibilización, información y orientación sobre la ESCI que incluye el diseño de la campaña, la reproducción de materiales (gráficos, de audio, de video, etc.) y la difusión.
- b) 25% del recurso en la vertiente de atención, en los rubros de:
- Modelos de atención integral de las víctimas de la explotación sexual comercial infantil y sus familias con:
    - Atención especializada
    - Asistencia técnica
    - Materiales didácticos
  - Congresos, seminarios, reuniones nacionales, estatales y regionales para el intercambio de experiencias en la atención del fenómeno. Se incluyen en este rubro los viáticos y pasajes para los eventos organizados por el SNDIF, la adquisición de materiales y apoyos logísticos requeridos, al igual que la alimentación y/o cafetería.



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

Es necesario que el SNDIF trabaje arduamente para recopilar la información generada en estos congresos y seminarios<sup>10</sup> para que se procese y transmita ese conocimiento a las demás entidades fomentando una retroalimentación y enriquecimiento efectivo de la problemática.

c) 25% del presupuesto a la investigación de la problemática invirtiendo en investigaciones de campo y diagnóstico sobre la ESCI que incluye:

- Pago de honorarios
- Impresión de materiales
- Difusión de resultados

d) 10% del presupuesto a las cuestiones pertinentes a Protección Jurídica que son:

- Impulso de reformas legislativas en materia de ESCI
- Difusión de instrumentos jurídicos y reformas legales en materia de ESCI (diseño, edición e impresión).

Para realizar un seguimiento del subprograma, el SEDIF envía un informe narrativo de las actividades que en materia de prevención, atención, protección jurídica e investigación se realizaron en su entidad.

*g. Gestión*

Se están haciendo esfuerzos por parte de los SEDIF para hacer más eficiente el nivel de sistematización de los procesos de información. Se puede mencionar como ejemplo el

---

<sup>10</sup> Más allá de considerarla simplemente documentación soporte de la comprobación de gastos.



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

estado de Jalisco, donde se trabaja en la creación de la red sistémica de datos de las diferentes instancias públicas, privadas y OSC vinculadas con la prevención, atención y protección jurídica de los menores víctima de la ESCI; la elaboración y establecimiento de un programa informático que permita contar con un sistema único de identificación y seguimiento de menores víctimas, y la creación del Centro de Información y Documentación de la ESCI (CIDESCI), el cual tendría como fin recopilar y suministrar información, y coordinar y promover proyectos específicos de investigación. Sin embargo, es tarea pertinente del SNDIF recolectar estos esfuerzos individuales realizados en las distintas entidades, para reproducir los procesos a nivel nacional.

Es necesario desarrollar un taller nacional donde participen los responsables del Propaeesci en los SEDIF para trabajar en la elaboración de indicadores eficientes que reflejen el panorama de la problemática de ESCI en el país. Se tiene que profundizar en los casos de las víctimas elaborando un historial de explotación de cada menor, donde se exponga el tipo de ESCI a la que fue sometido; el tipo de remuneración que recibía a cambio; el tiempo que ha sido explotado; quién, cómo y dónde se realizó la ESCI, etc., para realizar un análisis exhaustivo que ofrezca herramientas a los psicólogos y trabajadores sociales para brindar una atención adecuada.

Esta información tiene que buscar ser complementada con datos relevantes como antecedentes familiares (adicciones, abandonos, etc.), educación formal e informal con la que cuenta el menor, ayuda legal recibida, atención psicológica recibida previamente, tipo de atención, etcétera.

Además, las estadísticas que reflejen el esfuerzo realizado en las entidades (número de víctimas atendidas; víctimas que recibieron tratamiento psicológico; número de casos atendidos que posteriormente presentaron reincidencia; personas sensibilizadas respecto a ESCI, etc.) deben ser procesadas y analizadas para constituir un insumo básico de la retroalimentación del subprograma.



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

Ante una problemática social tan enmarañada como es la ESCI, es necesaria la elaboración de indicadores eficientes que demuestren la reintegración del menor al ámbito social, garantizando su no reincidencia. Uno de ellos es detectar cuántos menores víctimas de ESCI fueron reintegrados a sus estudios, ya que con esta actividad se reduce la probabilidad de que el menor esté en situación de calle donde es propenso a tráfico de drogas y adicciones, y le brinda herramientas para su desarrollo.

### *h. Escenario prospectivo*

La ESCI es una problemática social que crece día con día, principalmente en ciudades y municipios con un flujo denso de turismo de ámbito nacional o internacional. Lamentablemente, en los últimos años esta problemática ha comenzado a expandirse a las grandes urbes del país. Debido a ello es de suma importancia poner énfasis en los esfuerzos por desarrollar e impulsar las protecciones jurídica y legal necesarias, así como la defensa y aplicación de los derechos de la infancia y adolescencia.

Como menciona la autora Elena Azaola<sup>11</sup>, es preciso revisar todos los códigos penales en el país no sólo para tipificar los delitos contenidos en el protocolo, sino para revisar las penas impuestas para los agresores, explotadores, “enganchadores” y sobre todo para los clientes, toda vez que estos últimos constituyen una pieza clave dentro del engranaje que hace posible la ESCI de los menores. La autora indica que debe juzgarse penalmente a las personas que procuran o son clientes del comercio sexual infantil y, por el contrario, debe eximirse de estas infracciones a los menores de 18 años. A su vez, afirma que deben reglamentarse las medidas específicas para la reparación del daño de las víctimas de estos delitos.

Además, los SEDIF deben incrementar sus esfuerzos contra las modalidades de pornografía y tráfico de menores con fines sexuales.

---

<sup>11</sup> Azaola E., 2000. Infancia robada. Niñas y niños víctimas de explotación sexual. UNICEF-DIF-CIESAS.



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

Sin embargo, es importante recordar que el SNDIF no forma parte del sistema judicial por lo que resulta pertinente que sus acciones a largo plazo se enfoquen a la prevención, atención de la problemática y fomento al trabajo de investigación para construir modelos de atención efectivos.

### *i. Resultados específicos*

Los SEDIF están trabajando arduamente en identificar las principales causas y consecuencias que originan la ESCI entre los niños, niñas y adolescentes de los municipios objeto de estudio a fin de determinar las acciones a seguir tanto en el ámbito preventivo como en cuanto a la atención de casos. Durante 2004 se realizó investigación de campo, estadística y de opinión, concluyendo en un diagnóstico situacional inicial.

En el estado de Baja California se realizó una muestra de 150 niños ubicados en centros tutelares y de rehabilitación que fueron expuestos a situaciones sociales que los hacían posibles vulnerables a la ESCI. El diagnóstico de los menores incluyó cinco pruebas psicológicas, dos grupales y tres individuales, y determinó que 45 de ellos había sido víctima de ESCI en algún momento de su vida.

En el estado de Jalisco se estableció el primer Centro para la Atención de la ESCI, que originalmente era un centro de desarrollo comunitario y se decidió aprovechar la infraestructura para atender esta problemática. Actualmente es financiado con recursos municipales y recibe apoyos de los ámbitos estatal y federal.

### *j. Conclusiones y recomendaciones*

Recomendamos asignarle un mayor presupuesto al subprograma ya que los recursos actuales no son los idóneos para poder combatir esta problemática social, por lo que la cobertura es restringida y limita la atención integral a las víctimas.

Es necesario, por ende, rediseñar los objetivos del subprograma ya que en la actualidad



## **Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

resultan demasiado ambiciosos para las acciones que se generan. Es virtualmente imposible poder erradicar la ESCI con un presupuesto tan bajo, a pesar de que se realiza una buena difusión de la problemática social para crear conciencia en la población.

Si bien, el objetivo es desarrollar acciones coordinadas con los organismos gubernamentales y de la sociedad civil, es necesario aumentar significativamente los recursos a este subprograma no sólo para cumplir apropiadamente los compromisos adquiridos por nuestro país en diferentes instrumentos y foros internacionales sino para evitar las consecuencias graves o mortales que la ESCI trae consigo.

Se requiere hacer un esfuerzo para fomentar la creación de albergues y centros especializados para la atención integral de los menores víctimas de la ESCI y sus familias, ya que en la actualidad no existen suficientes espacios especializados para su recepción y cuidado.

El SNDIF tiene que elaborar un Manual de procedimientos para la atención de víctimas de ESCI, ya que se carece del mismo y resulta no solo básico, sino de vital importancia para poder brindar una atención adecuada a las víctimas.

Paralelamente se tiene que realizar un diagnóstico integral de niños y adolescentes víctimas o en riesgo de ESCI en los estados, para construir planes de trabajos que incluyan ayuda psicológica, médica y educativa, permitiendo contribuir a mejorar su calidad de vida con una atención integral.

Es necesario desarrollar un taller nacional donde participen los responsables del Propaeesci en los SEDIF para trabajar en la elaboración de indicadores eficientes que reflejen el panorama de la problemática de la ESCI en el país.

Falta generar modelos de intervención ya que, cuando se detecta una víctima de ESCI, los albergues o la instancia correspondiente jurídicamente no puede retener al menor y este puede abandonar el centro dejando a la institución con las manos atadas.



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

Es necesario que el SNDIF trabaje arduamente para recopilar la información generada en congresos, seminarios, reuniones nacionales, estatales y regionales, donde se desarrolle la temática de la ESCI para que se transmita ese conocimiento a las demás entidades fomentando una retroalimentación y enriquecimiento efectivo de la problemática.

### **2.2.8 Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil (CAD)**

Los centros asistenciales de desarrollo infantil son una alternativa en el cuidado y protección para niñas y niños desde los 45 días de nacidos hasta los 5 años 11 meses de edad, ante diferentes situaciones de riesgo que se presenten para los infantes, que son propiciadas por el abandono temporal y cotidiano de aquellas madres de familia que se ven en la necesidad de incorporarse al mercado laboral, con el fin de conseguir ingresos para el sustento de sus hijos y que no cuentan con prestaciones sociales.

En estos centros, a las niñas y niños se les proporcionan una serie de servicios en materia de educación, nutrición y salud, así como la realización de una serie de actividades como el desarrollo de habilidades y la orientación y difusión de la cultura de los derechos de la niñez, en las que no sólo participan los menores, sino que se considera de manera primordial a la familia.

Si bien los antecedentes de estos centros se remontan desde los setentas, es en 1998 que se norma su funcionamiento a nivel nacional como centros de cuidado (guardería) y desarrollo temprano infantil, como un apoyo a madres trabajadoras y población vulnerable que carece de servicios de desarrollo infantil por sus condiciones de habitabilidad o por sus deficiencias en marginación o vulnerabilidad social.

Las reglas de operación 2002 definen los criterios generales de acceso de la población vulnerable con base en la universalidad, focalización y equidad de los subprogramas, teniendo el derecho de recibir una atención humana y de calidad.



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

### a. *Cumplimiento del objetivo general y de los objetivos particulares*

En las RO 2004 se define el objetivo general como brindar protección y formación integral a menores desde 45 días de nacidos a 5 años 11 meses de edad, hijos de madres trabajadoras que se encuentren en situación de vulnerabilidad y que, por medio de acciones educativas y asistenciales, se favorezca el desarrollo y las potencialidades de los niños y se repercuta de manera favorable en la integración familiar.

Los objetivos particulares de los CADI son los siguientes:

1. Promover el desarrollo personal del niño mediante situaciones y oportunidades que le permitan ampliar y consolidar su estructura mental, de lenguaje, psicomotriz y afectivo-social.
2. Mantener y mejorar la salud física del menor y su familia por medio de acciones preventivas, de control y orientación.
3. Favorecer el desarrollo nutricional de las niñas y los niños mediante una dieta que contenga los requerimientos alimenticios de acuerdo con su edad y etapa de crecimiento y desarrollo.

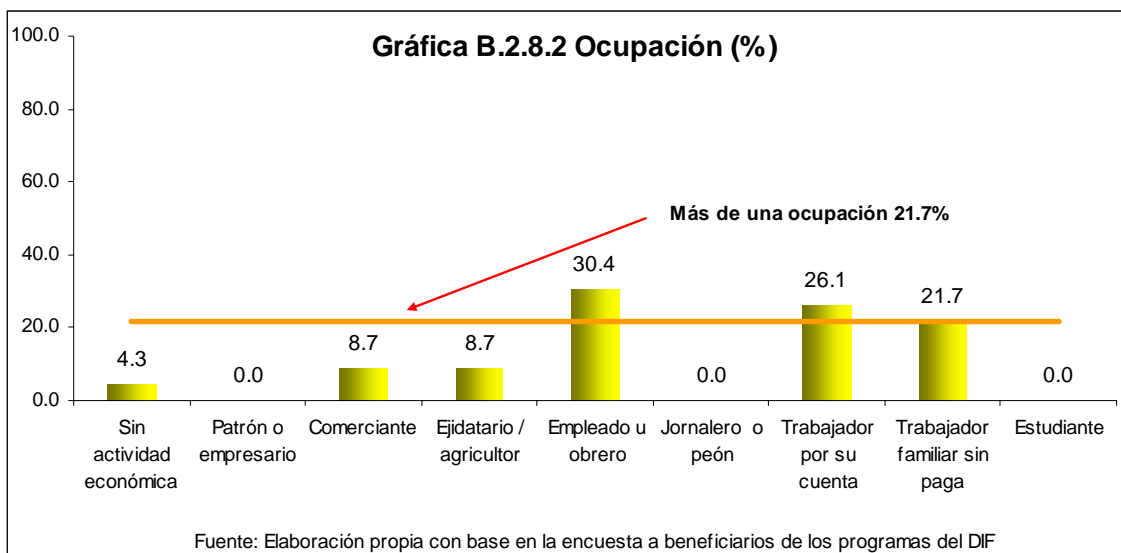
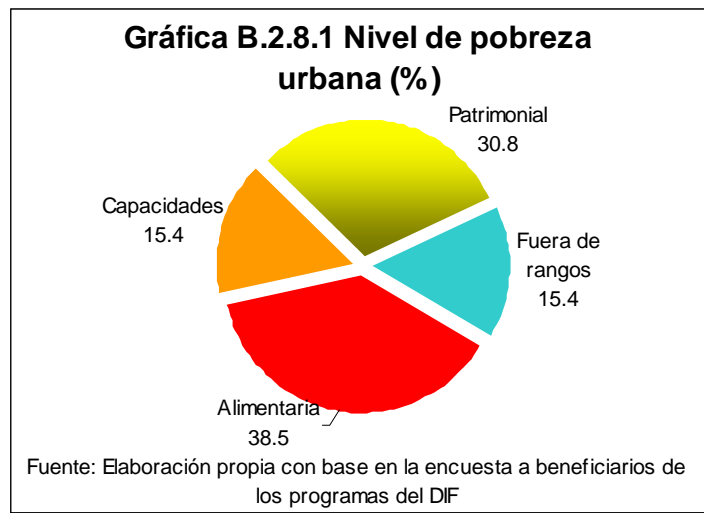
Con estos objetivos se buscan ampliar las oportunidades de acceso y equidad para la población infantil por medio del desarrollo de la socialización y la autoestima (en el marco del ejercicio de los derechos de la niñez planteados en los diferentes convenios y acuerdos firmados por el gobierno mexicano, y definidos además en la Ley de Asistencia Social de 2004).

Si bien el subprograma reglamenta la operación de los CADI, su desarrollo sufre severas variaciones según el estado donde se aplica: así, es posible encontrar desde centros modelo y ejemplos de atención (que cuentan con suficientes recursos humanos e instalaciones adecuadas) hasta verdaderos ejemplos de indigencia y abandono (lo que ocasiona una atención deficiente a los niños que ahí asisten).



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

Por otro lado, destaca que el nivel de ocurrencia estadística en la encuesta aplicada a beneficiarios de los CADI (padres de familia), 84.6% pertenecen a un grado de pobreza según la clasificación de Sedesol (gráfica B.2.8.1) y sus actividades económicas se expresan en la gráfica B.2.8.2; con lo que podemos concluir que el subprograma sí está atendiendo a su población objetivo.





**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

La cobertura de los CADI abarca 510 centros que atienden a 45 668 menores en 610 municipios, como se observa en el cuadro 2.8.1

**Cuadro 2.8.1. Resumen de operación de los CADI, 2004**

Estados	Centros	Menores atendidos	Municipios atendidos
<b>Total</b>	<b>510</b>	<b>45 668</b>	<b>160</b>
Aguascalientes	5	631	2
Baja California	19	727	2
Baja California Sur	9	692	5
Campeche			
Coahuila	8	657	5
Colima	5	628	3
Chiapas	8	294	7
Chihuahua	2	264	1
Distrito Federal	51	4 700	16
Durango	1	210	1
Guanajuato	32	2 660	20
Guerrero	8	1 049	2
Hidalgo			
Jalisco	39	3 704	4
México	212	19 236	49
Michoacán	6	1 084	2
Morelos	4	314	2
Nayarit	1	157	1
Nuevo león	6	567	2
Oaxaca	1	163	1
Puebla			
Queretaro	2	329	1
Quintana Roo	18	607	6
San Luis Potosi	11	1 650	1
Sinaloa	4	315	4
Sonora	13	1 480	8
Tabasco	5	1 526	1
Tamaulipas	8	407	6
Tlaxcala			
Veracruz	24	1 240	7
Yucatán	8	377	1
Zacatecas			

Fuente: Fuente: Departamento de Promoción de los Derechos de los Niños del SNDIF



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

En comparación con 2003, se registró una ampliación de 151% en la capacidad instalada, que se manifiesta en un aumento en la cobertura de 4% con respecto al año anterior.

### *b. Cumplimiento de las reglas de operación*

Para la operación de estos centros, se cuenta con lineamientos normativos que son del conocimiento de los SEDIF; sin embargo, notamos que no necesariamente se aplican por lo que se propone realizar un inventario de todos los CADI, en función del grado de cumplimiento de la normatividad vigente, que permita estructurar un análisis nacional en materia de impulso y posterior seguimiento sobre la materia, con el fin de seguir trabajando con un enfoque de integralidad, equidad, calidad y calidez.

Por ejemplo, se busca que los CADI se establezcan en lugares en donde no haya jardines de niños, y si existe debe estar a más de un kilómetro y medio de distancia, o bien cuando el jardín de niños no puede atender a toda la población que demanda el servicio.

Se establece la coordinación con la Dirección de Educación Inicial, Preescolar de la SEP, así como con la Secretaría de Salud. Dicha coordinación resulta indispensable para poder impartir un servicio de calidad y para preservar la salud e integridad de los infantes que acuden a los centros.

El subprograma incluye la capacitación y asesoría para la constituir y operar un CADI, lo que se complementa con la búsqueda de la certificación y calidad laboral del personal que trabaja en los centros.

Por lo complejo que resulta atender a niños lactantes y menores de dos años, la apertura de los CADI requiere una mayor coordinación y un estudio a fondo de las condiciones locales para su apertura, quedando su funcionamiento casi siempre bajo la responsabilidad de los SEDIF o SMDIF; en todos los casos el SNDIF apoya y asesora a los



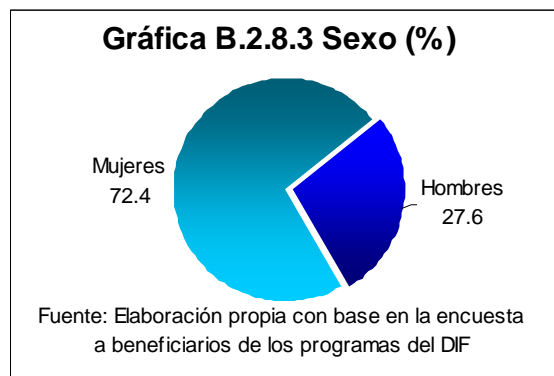
**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

interesados en crear estos centros.

*c. Equidad*

Este aspecto se alcanza de manera amplia en la operación de los CADi ya que el beneficio directo incluye a madres trabajadoras o jefas de familia.

La gráfica B.2.8.3 demuestra que los beneficiarios del subprograma del SNDIF son fundamentalmente mujeres (ocurrencia estadística), por lo tanto, el beneficio apoya su desarrollo y la equidad de género.

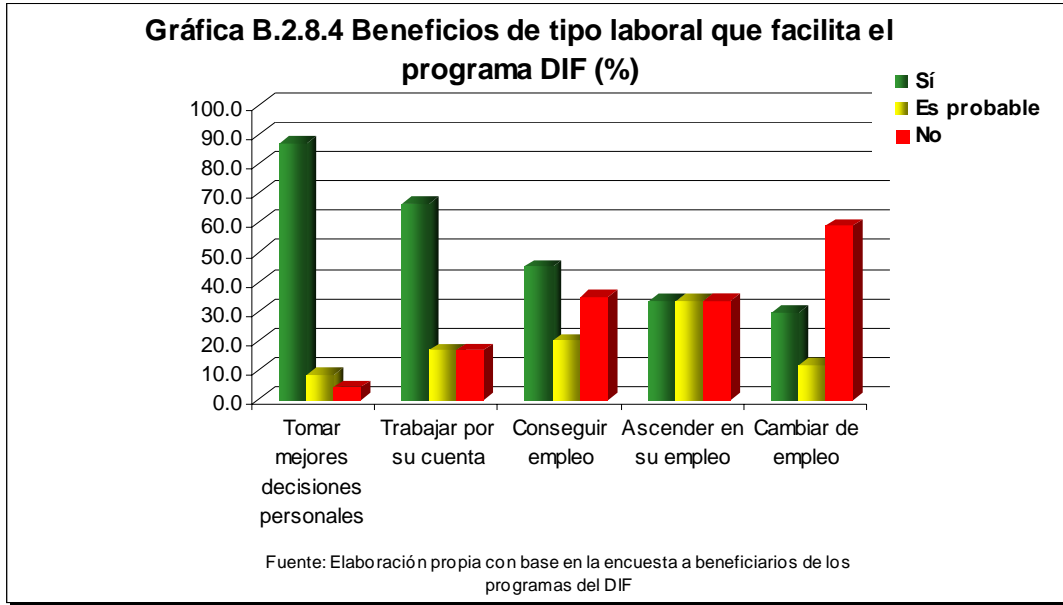


*d. Beneficios económicos y sociales*

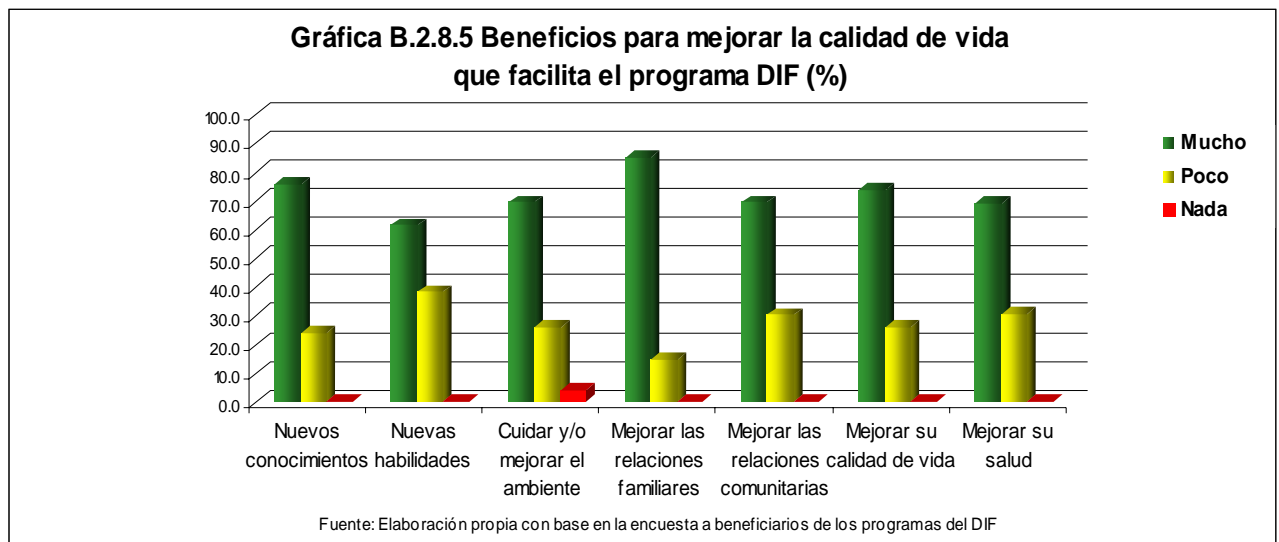
El subprograma permite, sobre todo en el caso de las madres, contar con beneficios que de alguna forma le permiten tener igualdad de oportunidades en lo referente al empleo, como trabajar por su cuenta, conseguir empleo y, en menos casos, ascender y/o cambiar de empleo (véase gráfica B.2.8.4).



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

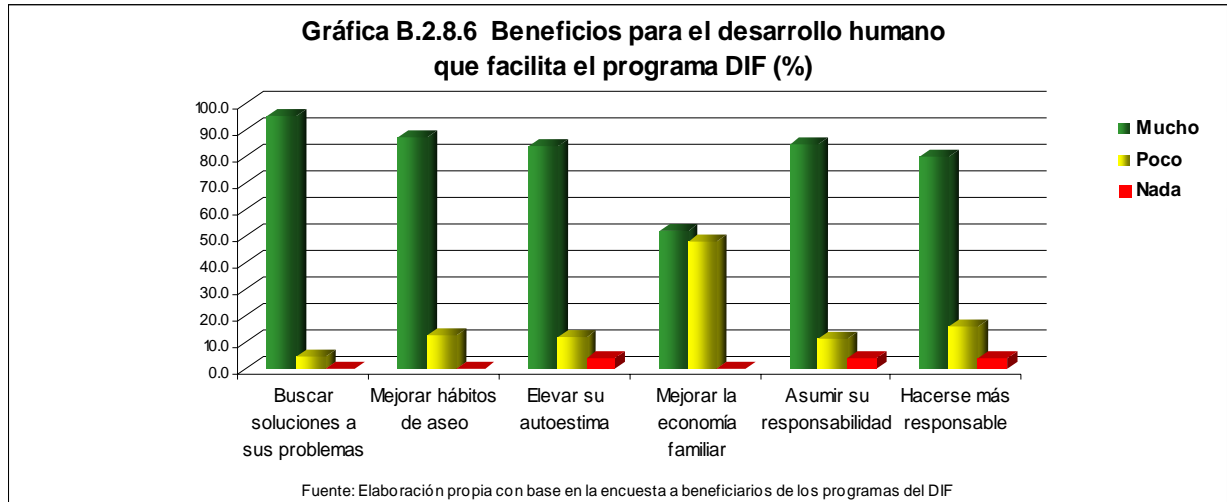


Por otro lado, es en el ámbito de la calidad de vida y el desarrollo humano donde los CADI otorgan mayores y mejores beneficios, tal como se expresa en las gráficas B.2.8.5 y B.2.8.6.

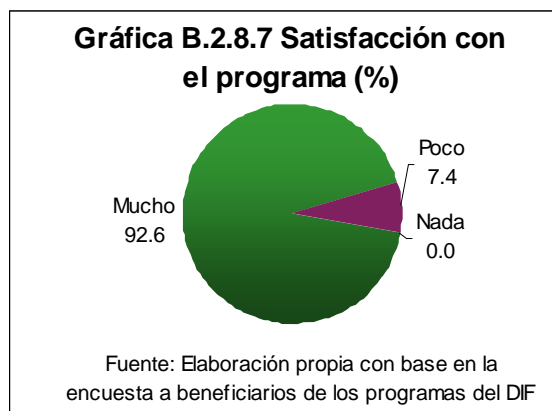




**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**



Los beneficiarios manifiestan, por tanto, que su grado de satisfacción es mucho (92.6% de los entrevistados).



**e. Costo-beneficio**

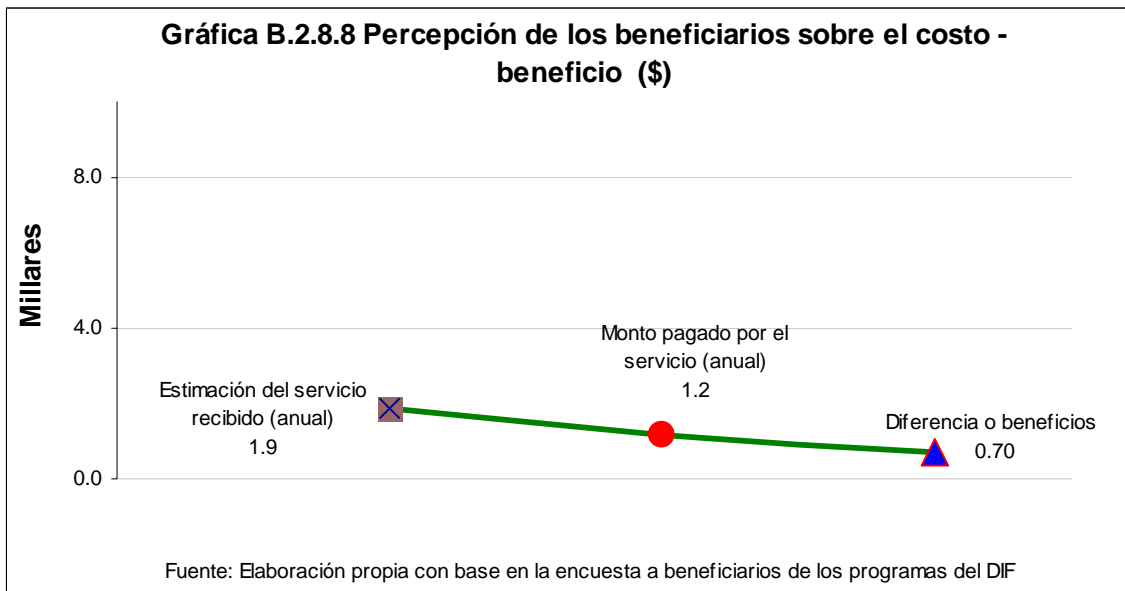
Es muy difícil estimar el costo beneficio en este subprograma ya que se desconocen los montos que se gastan para el funcionamiento de los CADI, en tanto se trata de un subprograma descentralizado.

Sin embargo, se realizó un ejercicio en donde los padres de familia otorgaron un valor monetario al servicio recibido considerando no sólo el importe de ésta sino otros rubros



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

implícitos como las instalaciones, la calidad y calidez del personal DIF, etc., estimando el servicio recibido en 1 900 pesos promedio anual. En contraste, el monto que pagaron de cooperación anual fue en promedio de 1 200 pesos anuales y, por lo tanto, la diferencia se establece como un acercamiento del beneficio obtenido en relación con el costo desde el punto de vista de un valor social (véase gráfica B.2.8.8). Mejor aún, para el beneficiario, el resultado anterior se puede traducir en que el costo de oportunidad<sup>12</sup> de elegir un CADI es 36.8% mejor que elegir cualquiera otra opción.



<sup>12</sup> Recuérdese que cuando el costo de oportunidad es 100% significa que no existe ninguna mejor opción.



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

*f. Verificación en campo del cumplimiento de las metas físicas y financieras*

Al igual que el punto anterior, la verificación en campo de las metas físicas y financieras no opera en este subprograma ya que las metas verificables del subprograma solamente son visitas de seguimiento y asesoría del área respectiva para capacitación y gestión.

Es conveniente señalar que los CADI son centros que funcionan de manera autónoma del SNDIF y que no reciben recursos del SNDIF para su operación quedando a cargo de los sistemas estatales y municipales DIF.

Los centros reciben asesoría del SNDIF y es esta tarea la que se reporta de manera directa en los avances programáticos para 2004.

**Cuadro 2.8.2 Metas de seguimiento a los CADI**

META	UNIDAD DE MEDIDA	Programado Anual 2004	Programado ENE - DIC	Avance ENE - DIC
		Meta	Meta	Acciones Realizadas
Acciones de coordinación para la creación de Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil	Visitas	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>13</b>

Fuente: Dirección de Protección a la Infancia, 2005, Seguimiento artículo 55 PEF

Sin embargo, debido a las gestiones del área del DAMET del SNDIF, en 2004 recibieron por primera vez recurso extraordinario para apoyar la operación de los CADI, que se distribuyeron de la siguiente manera:



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

**Cuadro 2.8.3 Recursos canalizados por el SNDIF a los estados, CADI, 2004**

<b>Estados</b>	<b>Recurso para material didáctico</b>
<b>Total</b>	1 000 001.00
Aguascalientes	18 907.41
Baja California	20 907.41
Baja California Sur	20 407.41
Campeche	0
Coahuila	20 407.41
Colima	18 907.41
Chiapas	13 907.41
Chihuahua	9 407.41
Distrito Federal	91 407.41
Durango	9 407.41
Guanajuato	62 407.41
Guerrero	22 907.41
Hidalgo	0
Jalisco	82 407.41
México	336 407.41
Michoacán	22 907.41
Morelos	14 907.41
Nayarit	9 407.41
Nuevo León	14 907.41
Oaxaca	9 407.41
Puebla	0
Querétaro	13 407.41
Quintana Roo	23 907.41
San Luis Potosí	31 407.41
Sinaloa	16 407.41
Sonora	33 407.41
Tabasco	25 407.41
Tamaulipas	9 407.41
Tlaxcala	0
Veracruz	33 907.41
Yucatán	13 407.41
Zacatecas	0

Fuente: Departamento de Promoción de los Derechos de los Niños del SNDIF

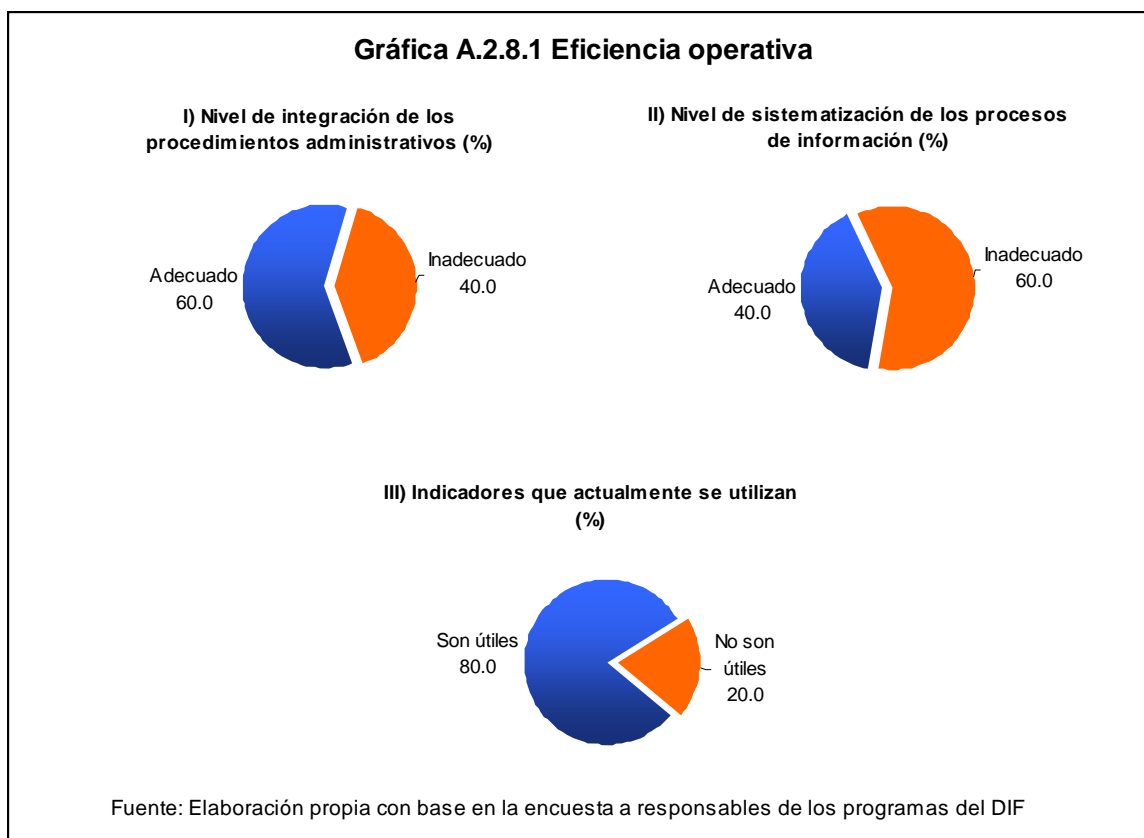
La asignación de este recurso extraordinario a los estados permitió que se pudieran mejorar instalaciones y comprar material didáctico, por lo que los responsables de los CADI esperan que se pueda institucionalizar y aumentar para 2005.



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

### g. *Gestión*

Los resultados de la gráfica A.2.8.1 sugieren que se necesitan ampliar y hacer más eficientes los procesos administrativos e informáticos que, a su vez, se manifiesten en la creación de nuevos indicadores que permitan contar, por ejemplo, con el perfil social y económico de los beneficiarios.



### h. *Escenario prospectivo*

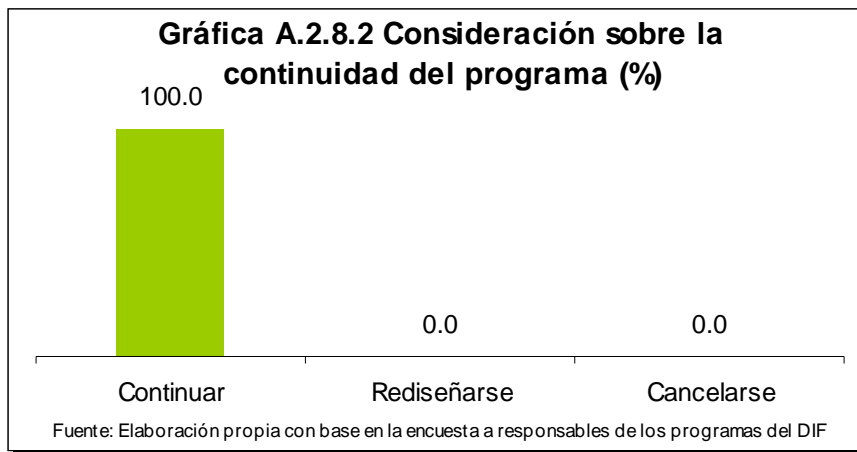
Ante la entrada en vigor de la ley de obligatoriedad preescolar, la perspectiva de es de una mayor presión para que los CADi adecuen su funcionamiento a las nuevas condiciones aprobadas en el aspecto educativo y, al igual que los CAIC, se enfrentan a continuar siendo opciones no formales o bien, entrar en un proceso de superación y



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

elevación de sus estándares de calidad.

Cabe mencionar que la totalidad de los responsables del subprograma entrevistados opinaron que éste debe continuar (gráfica A.2.8.2).



*i. Resultados específicos*

El cuadro 2.8.4 muestra la contribución de cada entidad federativa en los resultados 2004 sobresaliendo de forma impresionante el Estado de México con más de 40% de los centros y los menores atendidos, los cuales, sin embargo, no son suficientes para satisfacer la necesidad de este servicio para la población vulnerable del estado.



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

**Cuadro 2.8.4. Resumen de operación relativa de los CADI, 2004**

Estados	Centros	Menores atendidos	Municipios atendidos
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Aguascalientes	1.0	1.4	1.3
Baja California	3.7	1.6	1.3
Baja California Sur	1.8	1.5	3.1
Campeche			
Coahuila	1.6	1.4	3.1
Colima	1.0	1.4	1.9
Chiapas	1.6	0.6	4.4
Chihuahua	0.4	0.6	0.6
Distrito Federal	10.0	10.3	10.0
Durango	0.2	0.5	0.6
Guanajuato	6.3	5.8	12.5
Guerrero	1.6	2.3	1.3
Hidalgo			
Jalisco	7.6	8.1	2.5
México	41.6	42.1	30.6
Michoacán	1.2	2.4	1.3
Morelos	0.8	0.7	1.3
Nayarit	0.2	0.3	0.6
Nuevo León	1.2	1.2	1.3
Oaxaca	0.2	0.4	0.6
Puebla			
Querétaro	0.4	0.7	0.6
Quintana Roo	3.5	1.3	3.8
San Luis Potosí	2.2	3.6	0.6
Sinaloa	0.8	0.7	2.5
Sonora	2.5	3.2	5.0
Tabasco	1.0	3.3	0.6
Tamaulipas	1.6	0.9	3.8
Tlaxcala			
Veracruz	4.7	2.7	4.4
Yucatán	1.6	0.8	0.6
Zacatecas			

Fuente: Fuente: Departamento de Promoción de los Derechos de los Niños del SNDIF

*j. Conclusiones y recomendaciones*

Sin recursos para apoyar directamente a los centros y con muy poco personal operativo, es difícil que se puedan tener resultados positivos creándose escenarios no muy alentadores para su desarrollo.



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

Si bien los centros no están creciendo ampliamente, se mantiene su cobertura y se puede perfilar la consolidación de aquellos que cuentan ya con un desarrollo y apoyo de los municipios y de los estados.

Poner el acento en la capacitación del personal operativo de los centros y lograr una mejor coordinación del SNDIF con los DIF estatales y municipales, parece ser la mejor estrategia para lograr su consolidación y apertura al nuevo escenario de la educación preescolar en el país.

Se recomienda establecer estándares mínimos en infraestructura y procesos exigibles a cada estado para autorizar su funcionamiento y poder adquirir el nombre de CADI.

### **2.2.9 Centros de Asistencia Infantil Comunitarios (CAIC)**

Los Centros de Asistencia Infantil Comunitarios tienen como fin brindar atención integral en centros escolarizados a hijos de madres trabajadoras de escasos recursos económicos, preferentemente carentes de prestaciones sociales, mediante tres políticas básicas.<sup>13</sup>

Este programa, al igual que los CADI, tiene sus orígenes desde los setenta y se origina por la necesidad de proporcionar a la niñez mexicana una atención desde el Estado para su desarrollo lúdico y formativo.

En 1987 el programa pasa a ser de la responsabilidad directa de los estados y en 1995

se coordinan y articulan esfuerzos con la Dirección de Educación Inicial de la SEP con la finalidad de actualizar y enriquecer la orientación y contenidos del modelo al que se

---

<sup>13</sup> Crear espacios de protección y desarrollo de habilidades, otorgar servicios de calidad, oportunidades y modelos de atención así como establecer coordinación interinstitucional.



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

denomina Centros de Asistencia Infantil Comunitarios (CAIC) que se suscribe como una modalidad semiescolarizada de educación inicial.<sup>14</sup>

Con el objetivo general de

brindar protección y formación integral a niñas y niños de 2 a 5 años 11 meses que se encuentren en situación de riesgo y en zonas de alta vulnerabilidad donde se carece de servicios educativos y asistenciales, a través de acciones preventivas y de carácter asistencial que permitan ampliar y consolidar en los menores su estructura biopsicosocial y sus relaciones con su entorno inmediato.<sup>15</sup>

Los objetivos particulares son la promoción de “hábitos, habilidades, destrezas y actitudes que le permitan satisfacer sus necesidades y ampliar sus espacios de integración social”, el programa se va convirtiendo en una opción preescolar de desarrollo infantil que se debe coordinar con la SEP.<sup>16</sup>

De esta forma los CAIC se han incorporado como una opción viable para una gran cantidad de madres trabajadoras. Al mismo tiempo, estos centros contribuyen de alguna forma con la educación temprana<sup>17</sup> de los menores que, a su vez, se han incorporado en un amplio mosaico de instituciones cuyo fin es relativamente similar, como se presenta en la tabla 2.9.1 que permite contextualizarlos en el ámbito de la atención educativa y del cuidado de menores en el país.

---

<sup>14</sup> ro sndif, 2004

<sup>15</sup> RO SNDIF, 2004

<sup>16</sup> Las reglas de operación 2002 del SNDIF definen los criterios generales de acceso de la población vulnerable, dependiendo de la aplicación de los criterios de universalidad, focalización y equidad de los programas, teniendo los niños el derecho de recibir una atención humana y de calidad de parte de las instituciones.

<sup>17</sup> La educación temprana consiste en potenciar los periodos sensitivos que son los momentos oportunos en los que el niño asimila con más facilidad determinados aprendizajes. Se basa en conocer dónde centrar los esfuerzos educativos según las edades de los hijos y estimularlos adecuadamente.



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

**Tabla 2.9.1. Clasificación de los programas de educación inicial de 0 a 3 años**

Responsable	Niños y niñas				Adultos	
	Atención en Centros				Atención Directa	Atención a Distancia
	Estatales Formales	Cuasi Comunitarios	Populares	Atención a distancia		
Gobierno SEP	CENDIS	Semiescolarizados			No escolarizado Inicial Indígena	Sí para nuestros Hijos, Programa para Padres
CONAFE					PRODEI	
INEA					Alfabetización	
IMSS	Ordinario madres trabajadoras	Vecinal jornales comunitarios			Maternidad	
ISSSTE	Guarderías ISSSTE	Programa integral educativo			Maternidad	
DIF	CADI	CAIC				
SEDESOL					Jornaleros	
Universidades	CENDIS					
Sector privado	Centros Particulares registrados ante la SEP	Renovación de casas de cuidado Centros no registrados				
Medios				Plaza Sésamo		

Fuente: SEP, Van der Gaag Jaques, (2002)

Es importante mencionar que la Sedesol implementó, aproximadamente hace cuatro años, un modelo equivalente de atención denominado Casas de Atención Infantil (CAI) operado por el programa Hábitat. Las CAI atienden a niños de 18 meses a 6 años de edad por medio de una madre cuidadora y reciben un financiamiento de 50% de apoyo federal y 50% del municipio o institución que lo opere para instalación y equipamiento de cada CAI la cual atiende a un mínimo de 10 niños y niñas y un máximo de 15 y recibe cuotas de aportación voluntaria de las madres de familia.

Los montos ascienden a un máximo de 50 mil pesos para la instalación y equipamiento de cada CAI o 30 mil pesos anuales para realizar acciones de capacitación. Sin embargo, ante la imposibilidad de la Sedesol de darle seguimiento a sus CAI, son los SEDIF o SMDIF quienes lo realizan así como las acciones de selección y capacitación de las madres a cambio de beneficiar a algunos CAIC que se ubiquen en los polígonos de atención prioritaria de Hábitat para zonas urbanas y urbano-marginadas



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

En promedio se ha manejado un financiamiento de 100 millones de pesos para la instalación y expansión de los centros de Sedesol y la cobertura de atención es cerca de 20% con relación a la que se atiende en los CAIC del DIF sin recursos.

El equipo evaluador considera que los CAI representan una competencia desleal y una duplicación de esfuerzos respecto a los CAIC y que, dada la incapacidad de la Sedesol de darles seguimiento a sus CAI, sería preferible que se transfirieran al DIF así como los recursos que Sedesol destina a esas casas.

### *a. Cumplimiento del objetivo general y de los objetivos particulares*

Es necesario apuntar que, al igual que en el subprograma de CADI, el SNDIF regularmente no transfiere recursos a los estados para la operación de los centros, pero en 2004 el SNDIF radicó recursos extraordinarios al programa.

El modelo CAIC fija sus estrategias de operación en la capacitación, asesoría, promoción, implementación de procesos de profesionalización y certificación de Normas técnicas de competencia laboral (NTCL) y seguimiento en cuanto al apego a los lineamientos para el buen funcionamiento de los centros.

Cabe destacar que el programa contiene dos tipos de población objetivo: *i)* la población objetivo primaria, que son las mujeres y/o madres que deciden incorporarse al programa para crear y operar un CAIC, obteniendo capacitación, asesoría y, ocasionalmente, apoyos en especie por medio del DIF y *ii)* población objetivo final, que son precisamente los niños y sus madres que solicitan y utilizan el servicio cuando el CAIC ya está funcionando<sup>18</sup>.

En ese sentido, en el trabajo de campo se aplicó la cédula de responsables de subprograma a la población objetivo primaria y la de beneficiarios, a las madres o

---

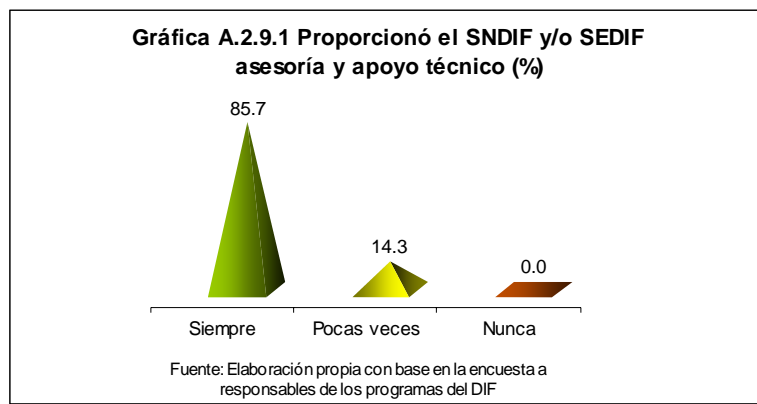
<sup>18</sup> Obviamente sin la consolidación de la población objetivo primaria, la final no existiría bajo este modelo.



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

familiares de la población objetivo final.

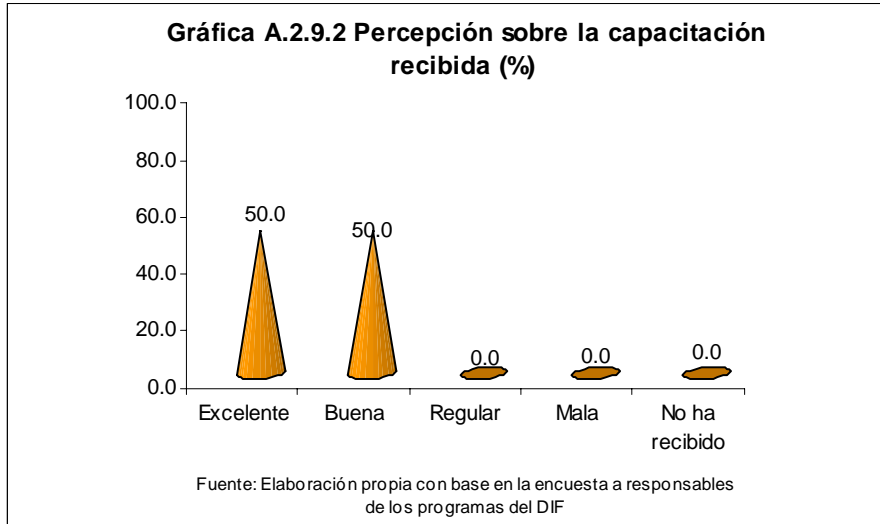
Así, el cumplimiento de los objetivos del subprograma se basa en la calidad de la atención que reciben los primeros: 85% respondió que el SNDIF o el SEDIF siempre les había proporcionado asesoría y apoyo técnico de manera oportuna, lo cual representa una calificación alta en la percepción de los entrevistados.



La encuesta arrojó como buena y excelente la capacitación que los SEDIF proporcionaron a los CAIC, lo cual es fundamental para alcanzar el objetivo que se establece pues el modelo se hace valer precisamente de la preparación de quienes están a cargo de los centros (que regularmente es un miembro de la comunidad).



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**



Los CAIC se crean por la necesidad del cuidado de los niños de localidades donde ninguna otra institución lo hace. Sin duda, esta característica de ser instancias flexibles y de pequeño tamaño, que bien pueden funcionar en instalaciones rústicas o pequeñas, explica su crecimiento en 2004.



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

**Cuadro 2.9.1 Resumen de operación de los CAIC, 2004**

Estados	Centros	Menores atendidos	Orientadoras comunitarias	Municipios atendidos
<b>Total</b>	<b>1 851</b>	<b>75 106</b>	<b>3 383</b>	<b>393</b>
Aguascalientes				
Baja California	27	2 157	46	1
Baja California Sur				
Campeche	26	797	37	5
Coahuila				
Colima	11	302	22	5
Chiapas				
Chihuahua				
Distrito Federal	105	6 793	258	14
Durango	12	385	14	1
Guanajuato	424	12 896	671	30
Guerrero	1	128	10	1
Hidalgo	29	721	60	28
Jalisco	20	516	44	6
México				
Michoacán	133	3 516	178	39
Morelos	42	1 654	78	17
Nayarit				
Nuevo León	6	92	7	1
Oaxaca	12	1 484	234	11
Puebla	390	27 009	881	77
Queretaro	14	455	19	1
Quintana Roo	22	476	38	2
San Luis Potosí				
Sinaloa	22	677	53	4
Sonora	12	405	21	6
Tabasco	6	279	28	1
Tamaulipas	117	3 582	145	30
Tlaxcala	2	23	9	2
Veracruz	353	10 228	465	92
Yucatán				
Zacatecas	65	531	65	19

Fuente: Departamento de Promoción de los Derechos de los Niños del SNDIF

En 2003 existían 17 centros operando en 130 municipios, para finales de 2004 se registran 1 851 centros en 393 municipios.<sup>19</sup> A pesar de ello, los datos nos demuestran

<sup>19</sup> Los datos de 2003 (AXIS Consultoría, Evaluación de resultados SNDIF, 2004) no parecen ser confiables; sin



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

que los CAIC -a diferencia de los CADI- se han extendido rápidamente y al cierre de 2004 llegaron a atender a más de 75 mil niños en el país.

### *b. Cumplimiento de las reglas de operación*

En términos generales, en las reglas de operación 2002 no se explica la forma en que los CAIC son apoyados para que de alguna forma sean parte de la prevención de riesgos en la infancia y adolescencia, lo que ha provocado que en la realidad algunas entidades se limiten exclusivamente a otorgarles capacitación pero los dejen en un relativo abandono, sin lograr consolidarlos o contribuir a que algunos se dignifiquen.<sup>20</sup>

Una desventaja importante es que hoy en día existen CAIC que no han promovido o logrado el reconocimiento por parte de la SEP, lo cual es un claro ejemplo de su falta de consolidación.

El 12 de noviembre de 2002 apareció en el DOF el decreto referente a la reforma educativa, que impacta directamente a los CAIC.

Los puntos de mayor relevancia en cuanto al tema son:

- Se adicionó al artículo 3º la indicación de que en la educación preescolar, como parte de la educación básica obligatoria, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio como lo ha hecho con el nivel de primaria, secundaria y normal para toda la República.
- Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como de los diversos

---

embargo, se mencionan ya que los TR de la presente evaluación solicitan la variación con respecto a 2003.

<sup>20</sup> La infraestructura de algunos CAIC en zonas urbanas que llevan un tiempo considerable de operación se encuentra en condiciones paupérrimas.



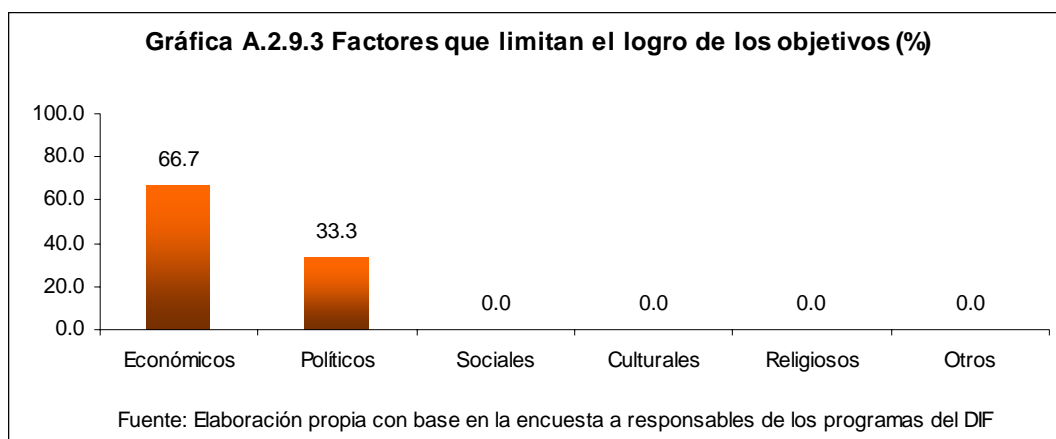
## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

sectores sociales relacionados con la educación, en los términos que la ley señale.

- Con el objetivo de impulsar la equidad en la calidad de los servicios de educación preescolar en el país, la autoridad educativa deberá prever lo necesario para dar cumplimiento a lo que dispone el artículo 2o. de la Ley Reglamentaria del artículo 5o. constitucional en materia de profesiones, en el sentido de que la impartición de la educación preescolar es una profesión que necesita título para su ejercicio, sin perjuicio de los derechos adquiridos de quienes a la fecha imparten este nivel educativo.

Lo anterior hace prioritaria una nueva configuración de los CAIC mediante acciones emergentes y coordinadas con la SEP y los SEDIF (que no se ven reflejadas puntualmente en las RO). Actualmente se han firmado convenios a nivel estatal entre la SEP y los SEDIF de Campeche, Jalisco, Querétaro y Zacatecas.

En el trabajo de campo, los responsables del subprograma mencionaron que los dos factores que limitan el logro de los objetivos son los económicos y los políticos.



Por otro lado, se debe aprovechar lo declarado por la SEP en cuanto a llevar a cabo la obligatoriedad del nivel preescolar, pues se ha mencionado que se recurrirá a



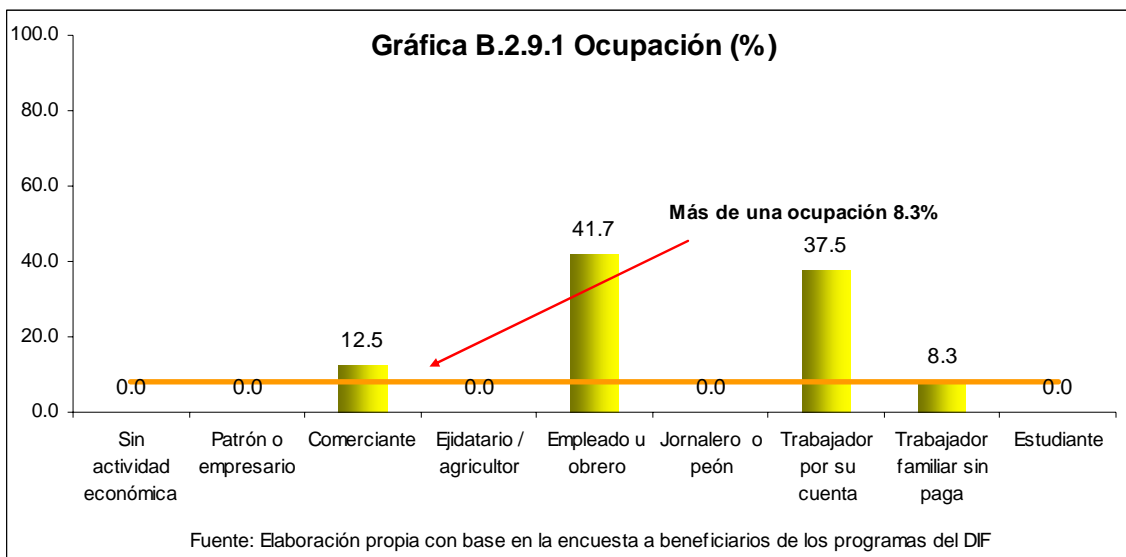
## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

asociaciones e incluso al apoyo de padres de familia, de tal forma que el DIF debe ser uno de los principales actores considerando que forma parte del mosaico de alternativas dentro de la educación temprana.

### c. *Equidad*

Los CAIC son uno de los programas que mejor representa el sentido de equidad de género y solidaridad con la condición de las madres trabajadoras y familias vulnerables, ya que ese sector es el que resulta beneficiado de manera directa.

Los datos de empleo de los beneficiarios de los CAIC (gráfica B.2.9.1) nos hacen considerar una correcta focalización que, por cierto, no requiere de esfuerzos adicionales para llevarla a cabo en el sentido de que no se necesita buscar al beneficiario pues el servicio cubre las necesidades de cuidado, atención y educación temprana para los hijos de madres trabajadoras, lo cual hace automática su demanda.



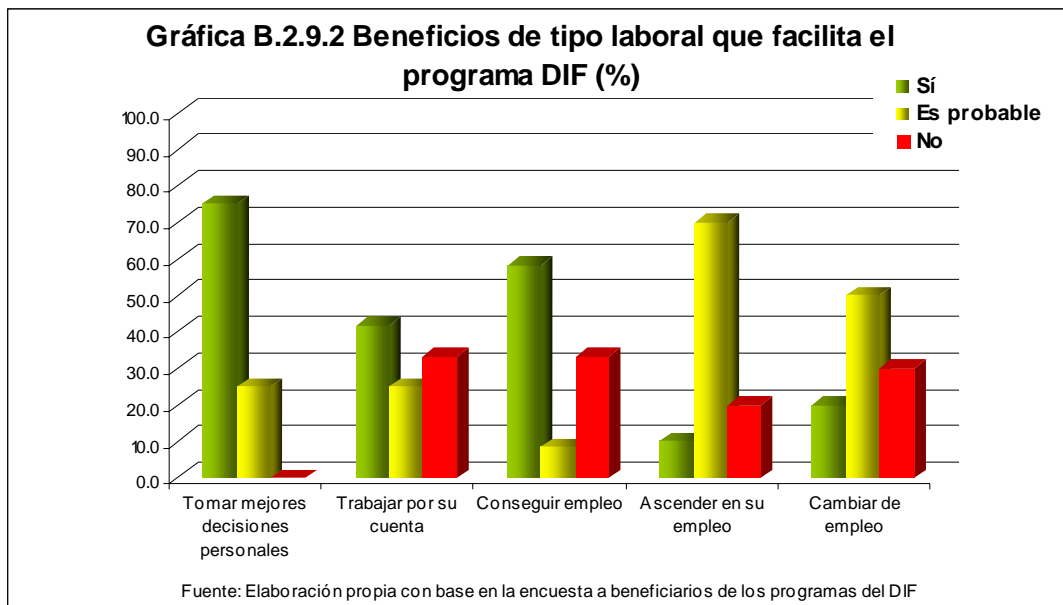
Las personas que respondieron las preguntas fueron en su mayoría trabajadoras independientes, amas de casa, empleadas y obreras, y un pequeño sector de comerciantes.



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

### d. Beneficios económicos y sociales

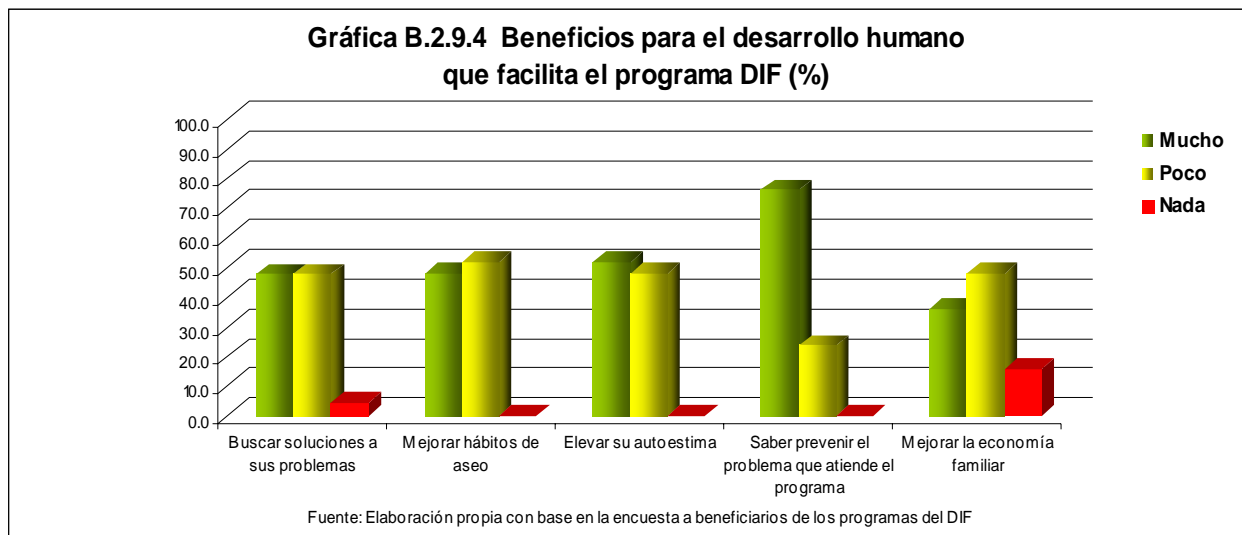
El impacto del programa se traduce en beneficios directos para las madres en tanto les ha permitido trabajar por su cuenta o mejorar en el empleo y lograr una mejor toma de decisiones personales (véase gráfica B.2.9.2).



El subprograma permite que las madres obtengan nuevas habilidades, mejoren la convivencia con la familia y con la comunidad e incluso su salud, lo cual impacta directamente en la calidad de vida, tanto del menor como de su familia.



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**



Los beneficios para el desarrollo humano derivado de los CAIC se expresan en la gráfica B.2.9.4 pero, además de éstos, se deben considerar los beneficios al menor por recibir educación inicial, lo cual justifica la necesidad de un continuo impulso a los CAIC para que aseguren su sustentabilidad (véase la tabla 2.9.2).

**Tabla 2.9.2. Beneficios de la educación inicial**

Beneficios	Educación	Salud	Capital Social	Equidad
Niños (Inmediato)	Mayor Inteligencia, mejora del razonamiento práctico, coordinación de ojos y manos, desarrollo de la audición y el lenguaje, lectura y comprensión, mejora el desempeño escolar, disminuye la reprobación y el abandono, incrementa la escolaridad	Menor morbilidad, mortalidad, malnutrición, abuso infantil, mejor higiene y cuidado de la salud	Una mejor autovaloración, mayor ajuste social, menor agresividad, mayor cooperación, mejor comportamiento en grupo, incremento de la aceptación a instrucciones	Reduce las desventajas de la pobreza, mejora el status nutricional, desarrollo cognoscitivo y social, salud.
Adultos (Largo Plazo)	Mayor Productividad, Incrementa el éxito (mejor trabajo, mejor ingreso); mejora el cuidado infantil y la salud familiar, mejor bienestar económico	Mejora la salud y el peso, fomenta el desarrollo cognoscitivo, reduce las infecciones y las enfermedades crónicas	Mejor autoestima, mejora las competencia sociales, motivación, aceptación por las normas y valores, menor delincuencia y criminalidad	Igualdad de oportunidades, salud, educación e ingreso.
Sociedad (Largo Plazo)	Mayor cohesión social, menor pobreza y crimines, menores tasas de fertilidad, incremento en la adopción de nuevas tecnologías, mejoras en el proceso democrático, y mayor crecimiento económico	Mayor productividad, menos ausencias, y mayores ingresos	Mejora la utilización del capital social, impulsa los valores sociales	Reducción de la pobreza y el crimen, mejor salud social, incremento en la justicia social, alto crecimiento sustentable

Fuente: Van der Gaag Jaques, (2002)



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

*e. Costo-beneficio*

Resulta difícil estimar el costo beneficio en este subprograma ya que se desconocen los gastos que se realizan para el funcionamiento de los CAIC en tanto se trata de un subprograma descentralizado y, además, que parte de los gastos tendrían que imputarse.

Debido a ello, se realizó un ejercicio cualitativo con base en la percepción de los beneficiarios.

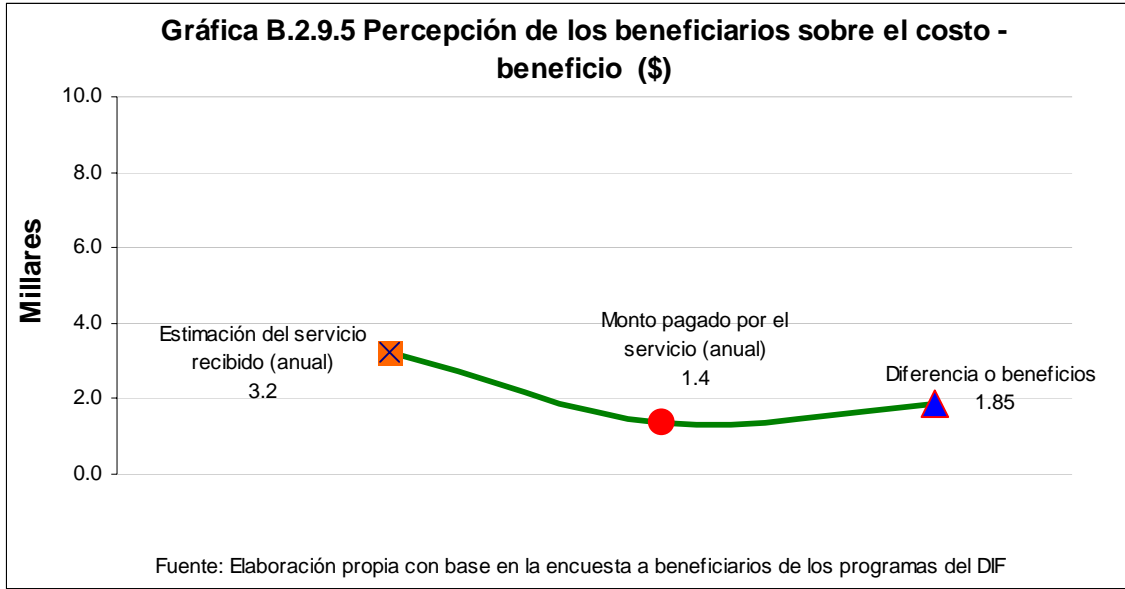
De tal forma, los entrevistados que cuentan con el servicio de los CAIC otorgaron un valor monetario al servicio recibido considerando no sólo el importe de ésta sino otros rubros implícitos como las instalaciones, la calidad y calidez, etc., estimando el servicio recibido en 3 200 pesos promedio anual. En contraste, el monto que los entrevistados reportaron que pagaron por cuotas de recuperación fue de 1 400 pesos promedio anual y, por lo tanto, la diferencia se establece como un acercamiento del beneficio obtenido en relación con el costo desde el punto de vista de un valor social (véase gráfica B.2.9.5). Aún más, para el beneficiario, el resultado anterior se puede traducir en que el costo de oportunidad<sup>21</sup> de elegir un CAIC es 56% mejor que elegir cualquiera otra opción.

---

<sup>21</sup> Recuérdese que cuando el costo de oportunidad es 100% significa que no existe ninguna mejor opción.



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**



*f. Verificación en campo del cumplimiento de las metas físicas y financieras*

El cumplimiento de las metas en el SNDIF se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro 2.9.2 Cumplimiento de metas CAIC 2004**

META	UNIDAD DE MEDIDA	Programado Anual 2004	Programado ENE - DIC	Avance ENE - DIC
		Meta	Meta	Acciones Realizadas
Acciones de coordinación para la creación de Centros de Asistencia Infantil Comunitarios	Visitas	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>16</b>

Fuente: Dirección de Protección a la Infancia, 2005, Seguimiento artículo 55 PEF

La verificación en campo de las metas físicas y financieras no opera en este subprograma ya que, al ser un subprograma descentralizado, las metas del SNDIF son solamente las visitas de seguimiento y asesoría del área respectiva.



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

Es necesario señalar que los levantamientos que realizan las trabajadoras sociales de los CAIC específicos no son reportados al SNDIF, en parte porque no se depende de su apoyo para el mantenimiento; sin embargo, esta situación puede cambiar a partir de que se otorguen recursos de manera directa para este fin.

*g. Gestión*

Como se ha señalado el programa opera con los recursos de los propios usuarios de los servicios y, de manera marginal, con el apoyo de los municipios y estados<sup>22</sup>, el SNDIF no cuenta con recursos para canalizarlos hacia estos centros.

Fue sin embargo hasta este año que se analiza que se tuvieron recursos para apoyar en alguna medida estos centros de atención, la relación de los apoyos es la siguiente:

---

<sup>22</sup> Una de las peticiones que hacen llegar algunos de los responsables de los CAIC de los estados, principalmente de los municipios más apartados en las áreas rurales, es de que se les proporcione asistencia médica, y nutricional a los niños que asisten a los centros.



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

**Cuadro 2.9.3 Recursos canalizados por el SNDIF, 2004**

<b>Estados</b>	<b>Equipamiento (\$)</b>	<b>Material didáctico (\$)</b>
<b>Total</b>	637 045.00	1 000 001.00
Aguascalientes		
Baja California	18 632.35	25 565.22
Baja California Sur		
Campeche	12 032.35	12 165.22
Coahuila		
Colima	9 532.35	7 165.22
Chiapas		
Chihuahua		
Distrito Federal	47 232.35	81 965.22
Durango	9 132.35	6 565.22
Guanajuato	95 232.35	184 965.22
Guerrero	7 632.35	3 565.22
Hidalgo	14 832.35	16 365.22
Jalisco	8 032.35	4 165.22
México		
Michoacán	35 532.35	57 165.22
Morelos	19 632.35	26 565.22
Nayarit		
Nuevo León	7 632.35	3 565.22
Oaxaca	15 132.35	18 565.22
Puebla	142 332.35	276 365.22
Queretaro	10 132.35	8 565.22
Quintana Roo	10 632.35	9 565.22
San Luis Potosí		
Sinaloa	12 032.35	12 165.22
Sonora	10 532.35	9 165.22
Tabasco	8 632.35	5 565.22
Tamaulipas	33 332.35	53 365.22
Tlaxcala	7 632.35	3 565.22
Veracruz	86 932.35	156 765.22
Yucatán		
Zacatecas	14 632.35	16 565.22

Fuente: Departamento de Promoción de los Derechos de los Niños del SNDIF

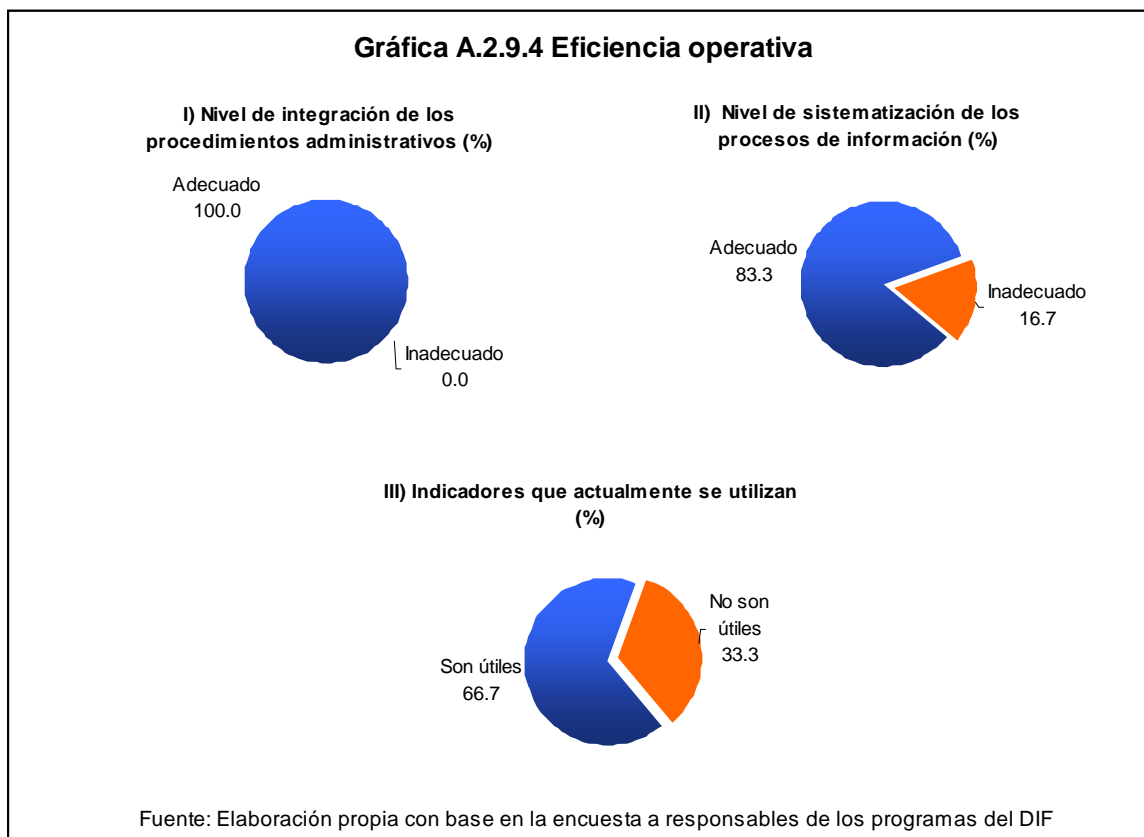
La distribución hacia los estados se realizó por medio de la aplicación de una fórmula, que consideró el número de niños atendidos (asignándole un valor de 70%), el número de centros (20% del valor ponderado) y el número de municipios de cada estado (10%). Tal distribución permite suponer un mayor beneficio a aquellas entidades que reportan



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

un mayor número de niños atendidos.<sup>23</sup>

Por su parte, la gráfica A.2.9.4 nos indica los resultados que conforma parte de la eficiencia operativa desde el punto de vista de los responsables de programa.



### *h. Escenario prospectivo*

El desarrollo de los CAIC está muy relacionado con el curso que tome la aplicación de la reforma a la educación ya que los CAIC son considerados una institución de educación y

<sup>23</sup> Información proporcionada por la responsable del área encargada del programa en el SNDIF



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

de formación preescolar y se pide para su operación ciertos requisitos tales cómo contar con una licenciatura en educación preescolar.

Se debe considerar que los CAIC surgen como una alternativa de apoyo a la gran demanda de niños en edad escolar y ante la incapacidad de la SEP para resolver la demanda en comunidades rurales o de pequeño tamaño (en Veracruz por ejemplo se denominaron “Grupos Infantiles Rurales”).

Una más de las fortalezas de los CAIC es su personal operativo y académico que realiza la tarea de atender a los niños con más corazón que elementos materiales. Este personal está dispuesto a someterse a procesos de calificación y mejoramiento de sus capacidades y conocimientos. Es necesario; sin embargo, mencionar que una de las demandas de estos mismos encargados, es la de un mayor proceso de capacitación y actualización didáctica ya sea del SNDIF o del SEDIF. Ya que si bien la calificación de la capacitación fue alta, también se registra un alto número de los entrevistados que desearían poder acceder a procesos de capacitación continua.

### *i. Resultados específicos*

Los resultados de la operación del subprograma para este año son los siguientes:

Se registraron 1 851 centros en 393 municipios, atendiendo a más de 75 mil niños en el país y se contó con recursos extraordinarios por un monto de 1.6 millones de pesos para compra de material didáctico y equipamiento.

### *j. Conclusiones y recomendaciones*

Un subprograma como el descrito que opera con tan pocos recursos, debe ser considerado como prioritario en un proceso de reestructuración del SNDIF, ya que la capacitación y el mejoramiento de las condiciones en las que trabajan los centros serán



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

las circunstancias que permitan alcanzar el cumplimiento de los objetivos de equidad, calidad, universalidad y apoyo a las familias en vulnerabilidad social.

La obligatoriedad de la educación preescolar representa un reto y no una amenaza e incluso una oportunidad para renovarse y alcanzar otras metas en la perspectiva de la educación integral de los niños de las clases populares. El desarrollo de una alternativa popular pasa por la necesidad de que la propia SEP considere a las instancias que, como los CAIC, representan una escala de organización social comunitaria, tal como lo identifican algunos analistas del proceso actual de la entrada en vigor de la educación preescolar.

### 2.2.10 Difusores Infantiles

La Red Nacional de Difusores Infantiles se desarrolla en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño,<sup>24</sup> la Declaración y el Plan de Acción<sup>25</sup> “Un Mundo Apropiado para los Niños”,<sup>26</sup> la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y Un México Apropiado para la Infancia y la Adolescencia, Programa de Acción 2002-2010.

Asimismo, se suma a las iniciativas de la Organización de las Naciones Unidas y de los

---

<sup>24</sup> La Convención sobre los derechos del Niño es un conjunto universalmente aceptado de normas y obligaciones que dan a los niños, las niñas y los adolescentes un papel protagónico en la construcción de una sociedad justa, respetuosa y pacífica. La Convención fue adoptada por unanimidad por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 entrando en vigor en 1990.

<sup>25</sup> En mayo de 2002 se realizó en la ciudad de Nueva York, Estados Unidos, la Sesión Especial a Favor de la Infancia dónde por primera vez, niños, niñas y adolescentes intervinieron en la tribuna de las Naciones Unidas para expresar su opinión y sus demandas. En dicha sesión se suscribe el documento “Un mundo apropiado para los niños” y se adopta un Plan de Acción.

<sup>26</sup> “Un mundo apropiado para los niños es aquél en que todos los niños adquieren la mejor base posible para su vida futura, tienen acceso a una enseñanza básica de calidad, incluida una educación primaria obligatoria y gratuita para todos, y en el que todos los niños incluidos los adolescentes, disfruten de numerosas oportunidades para desarrollar su capacidad individual en un entorno seguro y propicio”. Sesión especial a favor de la infancia de la Asamblea de las Naciones Unidas. ONU - A7S-27197Rev1.



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

Decenios de Cultura de Paz y no Violencia para los Niños del Mundo (2001- 2010) y de la Educación en Derechos Humanos (1994-2004).

El SNDIF, como la instancia del gobierno federal responsable de velar por la protección, defensa y respeto de los derechos de la infancia,<sup>27</sup> promovió en abril de 2002 entre los SEDIF la conformación de la Red Nacional de Difusores Infantiles cuyo objetivo principal es que las niñas, niños y adolescentes de México sean promotores y difusores de sus derechos, así como favorecer la expresión y manifestación de sus necesidades e inquietudes.

### *a. Cumplimiento del objetivo general y de los objetivos particulares*

El objetivo general es articular una red nacional conformada por niñas, niños y adolescentes que difundan y promuevan el conocimiento de sus derechos, dentro de su familia, escuela y comunidad, con el reconocimiento de sus autoridades locales a fin de lograr la participación comunitaria desde su realidad local.

Sus objetivos específicos son:

- Propiciar que los niños, las niñas y los adolescentes sean promotores y Difusores de sus derechos.
- Ofrecer alternativas de participación infantil, que promuevan la formación de personas responsables y comprometidas consigo mismas y con la sociedad.
- Favorecer la libre expresión y manifestación de las necesidades e inquietudes de las niñas, los niños y los adolescentes.

---

<sup>27</sup> El artículo 31 fracción V del Estatuto Orgánico del SNDIF le atribuye la facultad de fomentar la participación de los menores y adolescentes en actividades relacionadas con el conocimiento, defensa y difusión de sus derechos, en los diversos espacios en que se desenvuelven.



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

- Fomentar en los Difusores su compromiso con México mediante la representación de las voces infantiles en los estados y municipios.
- Favorecer en la niñez valores de equidad, democracia, tolerancia y justicia.
- Crear espacios y canales de expresión y de opinión de los niños, niñas y adolescentes.
- Conocer la situación, necesidades e inquietudes de la niñez en cada estado y en cada municipio del país, y contribuir con propuestas a partir de la opinión de los niños, niñas y adolescentes para su atención integral.

Como se detallará en el apartado *b*, dado que en la práctica el subprograma no funciona como tal en las entidades,<sup>28</sup> no se cumple el objetivo general ni los objetivos particulares.

Una excepción es que el subprograma funciona con relativo éxito en el Estado de México, pero se instrumenta a partir de la red de Paidea y no mediante una red de difusores infantiles.

### *b. Cumplimiento de las reglas de operación*

Este subprograma no aparece en las Reglas de operación 2002 (que son las publicadas en el *DOF*).

Desde el punto de vista del área responsable, el subprograma no aparece en las Reglas de Operación 2002 debido a que inició en abril de ese año pero lo tomaron en cuenta para la propuesta de adecuación a las Reglas de Operación 2003, que se limitó a un

---

<sup>28</sup> Esta afirmación no pretende ignorar el trabajo y la participación de los niños y adolescentes que están difundiendo y promoviendo sus derechos ni el de los SEDIF que incorporan esta actividad en otros de sus subprogramas, pero en esos casos no funciona con la normatividad establecida por el SNDIF ni con el diseño programático establecido por éste.



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

ejercicio interno y no fue sometida a consideración de la SHCP y la SS.

En cambio, desde el punto de vista del equipo evaluador no amerita incluirse en las Reglas de Operación porque el ejercicio de recursos federales es al interior del sistema DIF<sup>29</sup> y no existe su población objetivo que se beneficie directamente de esos recursos.

Los recursos del Ramo 12 se destinan a la realización de visitas de seguimiento a los SEDIF y SMDIF fundamentalmente en torno a la constitución y funcionamiento de los comités estatales así como para realizar acciones de capacitación y asesoría al personal operativo de dichos sistemas.

Dado que no transfiere recursos fiscales a los SEDIF tampoco cuenta con lineamientos para el ejercicio y comprobación del gasto ni aplica otro tipo de normatividad relacionada con la selección de beneficiarios o su operación.

Por esta razón, el tema de Apego a las reglas de operación se limita a las visitas de seguimiento a los SEDIF y SMDIF pero el presupuesto es tan limitado que sólo se programan de seis a ocho visitas por año, lo que significa que cada una de las entidades podría ser visitada cada cinco años. Si tomamos en cuenta que la duración de las administraciones municipales es de tres años y las estatales de seis, lo que ocurre es que cuando se regresa a la siguiente visita ya no son las mismas autoridades municipales y, muy probablemente, tampoco las estatales. Dada la estructura de los sistemas DIF, los responsables de los subprogramas cambian al unísono con aquellos así que existe poca capacidad de seguimiento de lo acordado en una visita cuando el personal actual es de nuevo ingreso.

*c. Equidad*

---

<sup>29</sup> Se utiliza para las vistas de seguimiento a las entidades.



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

En teoría, la Red se articula en todas las comunidades del país por medio de los SEDIF y los SMDIF<sup>30</sup> los cuales nombran a un representante Difusor Infantil,<sup>31</sup> previo un proceso de selección, quien junto con el personal operativo del sistema difunde y promueve los derechos del niño mediante diferentes acciones financiadas por los mismos sistemas como: campañas, jornadas, ferias y programas de radio, entre otras, dirigidas a niñas, niños, adolescentes y población abierta de sus comunidades.

En la práctica, los difusores sólo están nombrados en el papel pero no se le da seguimiento e incluso, al llegar a las entidades se sorprendían cuando se les informaba que en el SMDIF tenían registrados difusores a nivel estatal.

En este sentido, no es posible precisar la contribución del subprograma a la equidad.

### *d. Beneficios económicos y sociales*

Un segundo aspecto de este subprograma es la constitución en cada entidad un Comité Estatal de Seguimiento y Vigilancia de la Aplicación de la Convención sobre los Derechos de la Niñez<sup>32</sup> que tendría por objeto fortalecer las capacidades de las instituciones gubernamentales y de la sociedad civil organizada, así como la coordinación entre las mismas, a fin de instrumentar políticas, programas y servicios que garanticen a la niñez y la adolescencia del estado el cabal cumplimiento de los derechos que les confiere la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> El Programa dice tener cobertura en 21 estados con 20 redes estatales conformadas por 1 200 municipios.

<sup>31</sup> Niñas, niños y adolescentes de 10 a 17 años.

<sup>32</sup> Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, "Orientaciones generales para la instalación de comités estatales", Sistema Nacional de Seguimiento y Vigilancia de la Aplicación de la Convención sobre los Derechos de la Niñez, México, 2000.

<sup>33</sup> Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, "Orientaciones generales para la instalación de comités estatales", Sistema Nacional de Seguimiento y Vigilancia de la Aplicación de la Convención



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

Dichos comités deberían integrar el Sistema Nacional de Seguimiento y Vigilancia de la Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, como respuesta a las observaciones del Comité de los Derechos del Niño de la ONU, sobre el primer informe de México 1994 (CRC/C/15 Add.13), en el que recomendó establecer un mecanismo de supervisión y vigilancia al cumplimiento de los preceptos y principios de la Convención sobre los Derechos de la Niñez. Esta recomendación fue reiterada en las observaciones del Segundo Informe de 1999 (CRC/C/65/Add.) y sigue vigente en la Compilación de recomendaciones a México de los mecanismos internacionales y comités de derechos humanos de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos<sup>34</sup>.

En octubre de 2004, el SNDIF informó que se habían constituido 21 comités estatales y en noviembre se instalaría el del Estado de Guanajuato. En las visitas a las entidades comprobamos que en ocasiones los comités se han quedado en el papel incluso al grado de que no se recopilaron todas las firmas de la reunión en que se constituyó.

Las instancias ejecutoras de este subprograma son los sistemas estatales y municipales del DIF en coordinación con tres organismos (IFE, UNICEF y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CNDH), en tanto que la instancia normativa y de control y vigilancia es la Dirección de Protección a la Infancia del SNDIF.

Este subprograma parte de la necesidad de instrumentar acciones tendientes a concretar y hacer realidad los postulados marcados en los acuerdos internacionales que promueven la defensa de las condiciones de vida y por un mejor desarrollo de la

---

sobre los Derechos de la Niñez, México, 2000.

<sup>34</sup> El Comité recomienda que el Estado Parte siga tomando medidas eficaces para acelerar el establecimiento, en el ámbito del Sistema Nacional de Seguimiento y Vigilancia de la Aplicación de la Convención, de comisiones federales y estatales que garanticen el cumplimiento de la Convención. Además, el Comité insta al Estado Parte a que siga colaborando estrechamente con las organizaciones no gubernamentales que se ocupan de los derechos del niño. El Comité recomienda también que se incluya a organizaciones no gubernamentales en la concepción y aplicación de políticas y programas por el sistema nacional.



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

niñez.<sup>35</sup> Tales principios se encuentran además en la declaración de “Un mundo apropiado para los niños” de 2002; en donde se define:

Un mundo apropiado para los niños es aquél en que todos los niños adquieren la mejor base posible para su vida futura, tienen acceso a una enseñanza básica de calidad, incluida una educación primaria obligatoria y gratuita para todos, y en el que todos los niños incluidos los adolescentes, disfruten de numerosas oportunidades para desarrollar su capacidad individual en un entorno seguro y propicio.<sup>36</sup>

Los acuerdos internacionales una vez ratificados por el Senado de la República (lo que ocurrió en julio de 1991) pasan a ser leyes y acuerdos válidos para nuestro país, por lo que deben ser acatados y respetados en todo el territorio nacional, asumiendo con los niños y adolescentes del país, el compromiso de brindarles protección integral, la cual se refiere a dos aspectos: protección social y protección jurídica, y el que se les considere como sujetos de plenos derechos y de interés superior de la sociedad.

*e. Costo-beneficio*

Definir cuantitativamente el costo beneficio de un subprograma es inviable cuando no se cuenta con información de su costo real desde el punto de vista de los gastos directos e indirectos en que incurre.

En otros subprogramas se realizó un ejercicio cualitativo con base en la percepción de los beneficiarios pero, dado que en la mayoría de los estados visitados no operaba el subprograma no se pudieron realizar suficientes entrevistas a beneficiarios y no es posible estimarlo.

---

<sup>35</sup> Principalmente de concretar los acuerdos emanados de la Convención sobre los Derechos del Niño, organizada por la ONU en 1989.

<sup>36</sup> Sesión especial a favor de la infancia de la Asamblea de las Naciones Unidas. ONU - A7S-27197Rev1.



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

*f. Verificación en campo del cumplimiento de las metas físicas y financieras*

En mayo de 2002, el SNDIF promovió la conformación a nivel nacional de la Red de Difusores Infantiles de los derechos de los niños, proyecto que se ha venido desarrollando con relativo éxito en el Estado de México.

En este contexto y con estos antecedentes, es que se promueve en el Estado de México la formación de la red de Difusores Infantiles en el ámbito municipal, con los siguientes resultados generales, que también pueden ser consideradas fortalezas del subprograma:

- El subprograma está presente en 100 de los 125 municipios del estado.
- Se cuenta con la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de México.
- Destaca la invitación del Forum Universal de las Culturas 2004 y de la organización *Save The Children* para que diez niños mexiquenses asistieran, en el mes de junio, al Campamento de la Paz en Barcelona, España. Realizaron tan excelente papel, que se tiene una nueva invitación para que 13 más viajen durante agosto.<sup>37</sup>
- Los niños Difusores establecen un compromiso por escrito con el DIF y su comunidad, a respetar y hacer respetar los principios básicos de convivencia y respeto a los derechos de los niños.
- El subprograma se instrumenta a partir de la red de Paidea en el estado, quedando a cargo de los enlaces municipales su promoción a nivel comunitario.
- Se envían informes trimestrales al DIF nacional de los avances estatales, y se participa en los eventos nacionales a los que son invitados.

---

<sup>37</sup> Informe DIFEM 2003-2004.



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

El subprograma en el Estado de México, sin embargo, se enfrenta a riesgos y amenazas importantes que es necesario destacar:

- Se carece de indicadores para evaluar al subprograma.
- No se encuentra debidamente planificado.
- Se requiere mayor promoción, capacitación y adquisición de material didáctico.
- Se demanda mayor apoyo del SNDIF en aspectos de información y capacitación
- Su principal cuello de botella es la carencia de recursos para operar el subprograma, para la difusión y la adquisición de material didáctico.
- Una de las principales tareas a que se dedican en la labor de promoción es a convencer a los padres de familia de que permitan que sus hijos se integren a la Red de Difusores infantiles.

El área responsable del subprograma señala que estos riesgos y amenazas se están atendiendo para lo cual: se capacitó a 45 personas de los SEDIF mediante un Diplomado a distancia sobre Participación Infantil; se validará el manual de la Red; se planificarán los ciclos de trabajo con los niños y adolescentes; se diseñarán indicadores de evaluación y se prepara el taller anual de la Red Nacional de Difusores Infantiles.

### *g. Gestión*

Además de ser necesario para el país, lo es por muchos motivos para la entidad federativa considerada. Es sin duda un territorio donde se agudizan muchos de los problemas a los que se enfrenta la niñez. Su carácter de zona metropolitana, acelerado crecimiento poblacional, grandes zonas urbano-rurales con problemáticas muy particulares, grandes rezagos en servicios y oportunidades para un desarrollo equilibrado, son, entre otras variables, motivo y razón suficiente para reforzar al subprograma y darle un lugar especial.

Con la publicación de la Ley de Protección a los Derechos de las Niñas, los Niños y los Adolescentes, en donde se marca explícitamente el llamado “interés superior” de los



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

niños, es posible exigir que los municipios destinen los recursos suficientes para la protección de los derechos de los niños en materia de salud, educación, cultura, protección social y jurídica.

*h. Escenario prospectivo*

A partir de la publicación de leyes como la del Estado de México es posible que se puedan regular muchos de los factores que inciden en la tranquilidad y desarrollo equilibrado de los niños, tales como la violencia familiar y comunitaria, la falta de respeto al equilibrio ecológico para tener un ambiente sano y de respeto por su calidad de ente social en crecimiento que requiere de un sano desarrollo.

Al crearse además en el marco de la ley, el Consejo Estatal para la Protección y Vigilancia de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes como órgano de opinión, colaboración, coordinación, consulta, promoción y asesoría del Gobierno del Estado, se está creando un órgano importante para hacer valer la ley.

Aún más, se establece que en cada municipio se creará un Consejo para la Protección y Vigilancia de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, que se coordinará con el Consejo Estatal.

Tales consejos se pueden equiparar a la estructura propuesta por el subprograma nacional de Difusores de crear un Comité Estatal para la Vigilancia de los Derechos de la Niñez.

El objetivo puede ser no sólo escuchar a los niños o acerca de sus derechos, labor que sin duda pueden realizar espléndidamente los difusores, sino hacer que todos, sin excepción, y en todos los niveles de lo público y lo privado, seamos respetuosos y concientes de las obligaciones de los adultos con los niños y adolescentes.



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

### *i. Conclusiones y recomendaciones*

Como ya se mencionó, la parte fundamental de la normatividad de este subprograma corresponde a la Convención sobre los Derechos del Niño, la Declaración y el Plan de Acción “Un Mundo Apropiado para los Niños” a los cuales México se adhirió y, en consecuencia, es incuestionable la importancia de cumplir con lo ahí acordado.

Precisamente, la falta de cumplimiento de dichos compromisos internacionales condujo a que nuestro país fuera observado en dos ocasiones. Es innegable, entonces, la necesidad de continuar desarrollando las actividades relacionadas con el Sistema Nacional de Seguimiento y Vigilancia de la Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Sin embargo, la falta de presupuesto y la atención a otras prioridades en el SNDIF conducen, en el mejor de los casos, a que en los SEDIF este subprograma sea relegado a segundo plano y en el peor, a que sea totalmente inexistente. Por lo tanto, no basta con que existan SEDIF en cada entidad o SMDIF en cada municipio y que en todos ellos se atienda (en otras problemáticas) a las niñas, niños y adolescentes para garantizar que automáticamente se promueva la participación de los niños ni que se divulguen, cumplan y respeten los derechos del niño.

En consecuencia, consideramos que las actividades relacionadas con la difusión y vigilancia de los derechos del niño deben continuar y otorgarle la importancia debida pero es necesario que el SNDIF lo incluya en todos sus subprogramas para poder tener incidencia en esa problemática y realmente aprovechar el contacto con la niñez y adolescencia a través del conjunto de sistemas municipales y estatales.

Sería conveniente buscar mecanismos de coordinación con la CNDH y las comisiones estatales respectivas para realizar el seguimiento de los comités estatales de Vigilancia de la Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño.



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

### 2.2.11 Comunidad Diferente

Se trata de una propuesta, aplicable en cualquier parte del país, que pretenderá dar coherencia y correspondencia a un modelo de desarrollo comunitario que posicione la importancia de éste en el ámbito rural como una estrategia de la asistencia social, congruente con las políticas y visiones contemporáneas del desarrollo humano.

Esta propuesta intenta basarse en una visión del desarrollo social y humano que busca condiciones de bienestar en el ámbito rural con base en los principios fundamentales de los derechos humanos, la perspectiva de género, la sustentabilidad y respeto a la diversidad personal y cultural, y con una metodología que privilegie la inclusión y el respeto a las percepciones del mundo y del desarrollo que tienen los integrantes de las comunidades.

El método de trabajo sería la investigación y la planeación participativa para iniciar procesos que den direccionalidad y sentido al quehacer cotidiano, con la intervención compartida entre los actores comunitarios e institucionales. Esto conduciría a construir una visión del futuro compartida, mediante el ejercicio de construir escenarios posibles o deseables, soportados en el trabajo de planeación participativa.

Todos estos elementos se concretarían en una Comunidad Diferente, definida como aquella en la que los procesos de organización, participación y formación permitirían el desarrollo de proyectos estratégicos comunitarios, con un alcance a corto, mediano y largo plazo que le darían al grupo un carácter autogestivo.

#### *a. Cumplimiento del objetivo general y de los objetivos particulares*

Comunidad diferente pretende constituir proyectos de vanguardia que permitan lograr suficiencia alimentaria comunitaria, incluso generando beneficios económicos a las familias vulnerables, por medio del impulso a la producción, el autoconsumo, la comercialización y la generación de empleos, para mejorar la calidad de vida de la población de comunidades rurales marginadas.



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

El objetivo general es facilitar la construcción de procesos de organización, formación y participación comunitaria sostenible, para propiciar la convivencia humana equilibrada del individuo consigo mismo, con los demás y con el entorno, en localidades indígenas, rurales y urbanas en situación de pobreza, marginación, vulnerabilidad y exclusión.

Entre sus objetivos específicos se encuentran:

- Impulsar procesos de organización y participación autogestiva para fortalecer el capital social, de las comunidades objetivo.
- Formar y capacitar agentes sociales orientados a la promoción, divulgación, difusión e investigación del desarrollo local y el ejercicio de los valores humanos fundamentales.
- Desarrollar planes estratégicos comunitarios con visión integral de desarrollo local sustentable, considerando estrategias de prevención, atención y previsión de corto, mediano y largo plazo en los ejes de alimentación, salud, educación, fortalecimiento de la economía y mejoramiento de la vivienda y la comunidad

El subprograma intentó impulsar procesos de organización y participación autogestiva para fortalecer el capital social de las comunidades objetivo. En 2004 se formaron 580 grupos de desarrollo en 29 estados, los cuales a su vez impulsaron la formación de 1 439 comisiones que atenderían las necesidades a corto, mediano y largo plazo de los ejes de alimentación, salud, mejoramiento de vivienda y mejoramiento de la economía familiar principalmente.

En la práctica, estas comisiones no tienen aún los elementos para atender esos ejes pues las personas de la comunidad firman el acta y se responsabilizan de ellas para obtener el paquete de recursos que se les ofrece pero carecen de los elementos para ejecutar las funciones previstas.



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

*b. Cumplimiento de las reglas de operación*

El universo de atención que se plantea Comunidad Diferente está integrado por:

- Municipios de alta y muy alta marginación preferentemente indígenas.
- Localidades con escasos servicios públicos.
- Comunidades con recursos naturales propicios para el establecimiento de proyectos integrales.
- Grupos de diez familias como mínimo y de escasos recursos económicos.
- Disponibilidad para ejecutar el proyecto y brindar las facilidades para el desarrollo del mismo.

Esta estrategia pretende desarrollarse en las 31 entidades federativas y el Distrito Federal y su población objetivo la constituyen las familias e individuos que habiten en localidades rurales y urbanas con alto y muy alto índice de marginación,<sup>38</sup> enfatizando acciones que involucren la participación y la atención de las necesidades de:

- Niñas y niños
- Mujeres embarazadas
- Mujeres en periodo de lactancia
- Adultos mayores

---

<sup>38</sup> Especialmente las que se encuentran ubicadas en las 263 micro regiones prioritarias, así como las comunidades con 30% y más de población hablante de lengua indígena. En un segundo momento se podrán considerar las comunidades marginadas ubicadas en municipios de índice medio de marginación y/o regiones no prioritarias del ámbito rural, y posteriormente las comunidades marginadas ubicadas en cualquier municipio de bajo y muy bajo índice de marginación del ámbito rural. Finalmente se podrán seleccionar las comunidades marginadas de cualquier municipio del ámbito urbano.



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

- Personas con capacidades diferentes
- Jornaleros agrícolas migrantes
- Indígenas

La estrategia pretende ponerse en marcha por medio de convenios de colaboración o en el seno de los Coplades y Coplademun. Las instancias ejecutoras serán los SEDIF y SMDIF, y la instancia normativa y de control y vigilancia será la Dirección de Alimentación y Desarrollo Comunitario del SNDIF.

La transferencia de recursos que efectúa el SNDIF para apoyar el desarrollo familiar y comunitario debe utilizarse exclusivamente para la integración de un equipo estratégico destinado a la planeación e instrumentación de la estrategia de intervención institucional.

Las principales acciones que realizará este equipo son:

- Determinar el universo de atención con base en las prioridades establecidas.
- Integrar los equipos estratégicos y operativos responsables de la planeación, investigación, direccionamiento y monitoreo del modelo.
- Instrumentar y coordinar las acciones de capacitación al personal estatal y municipal para la implantación de las estrategias de desarrollo comunitario.
- Generar las sinergias intra e interinstitucionales necesarias para vincular la oferta institucional a los requerimientos de los planes estratégicos comunitarios.
- Promover la integración de grupos de desarrollo comunitarios orientados a la atención de la problemática vigente, impulsando procesos de sostenibilidad.
- Facilitar la integración de planes estratégicos comunitarios como herramienta



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

que articule y de perspectiva a la participación y organización comunitarias.

- Establecer los convenios de cooperación pertinentes con los Sistemas municipales y autoridades de los municipios a efecto de apoyar la adecuada implementación y consolidación de los proyectos comunitarios.

La selección de las comunidades parece estar más relacionada con el trabajo previo del SEDIF en ellas que con sus condiciones reales de marginación o con los criterios establecidos en los documentos normativos. En el Estado de México, por ejemplo, aunque los municipios seleccionados forman parte de las microrregiones establecidas por la Sedesol como de alta y muy alta marginación, ninguna de las localidades específicas donde operará el subprograma está incluida.

### *c. Equidad*

Es necesario considerar el papel que desempeñan tanto hombres y mujeres en su comunidad, y generar una conciencia social sobre la relevancia e importancia de ambos. No se puede permitir denigrar o menospreciar las actividades desempeñadas por la mujer y permitir que dentro de los proyectos productivos se les asignen sólo tareas secundarias.

Las estrategias institucionales deben vislumbrar a la familia de manera integral, como el eje articulador de los programas y acciones.

A partir de la estrategia de desarrollo familiar y comunitario se promoverá una asistencia social sostenible que integre:

- Elementos educativo-formativos.
- Una participación activa de los sujetos asistidos.
- El fortalecimiento de la organización social autogestiva, abierta y



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

multiplicativa.

- Acciones preventivas que, principalmente, atiendan las causas y compensen los efectos que requieren soluciones urgentes.

Los subprogramas deben desarrollar estrategias de integralidad entre sí, a fin de evitar duplicidades, potenciar recursos y brindar una atención más completa al sujeto de la asistencia.

Se mejorará la focalización bajo dos criterios: incrementar y garantizar la calidad de los servicios y acrecentar la asertividad de los subprogramas, aspectos prioritarios respecto a la ampliación de la cobertura. Bajo estos criterios, se dará atención a sujetos, familias y comunidades prioritarias, según la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, con énfasis en: las niñas y los niños en riesgo, en desamparo y las comunidades y pueblos indígenas.

Todo programa buscará, desde el diseño, contar con la aceptación del sujeto de asistencia. Esto implica que deberán ser necesarios, satisfactorios y adecuados a las prácticas culturales y familiares de sus destinatarios. Por tanto, deben incorporar a los sujetos de la asistencia en la toma de decisiones para que la estrategia se adapte al destinatario y no el destinatario a la estrategia.

Para brindar mejores servicios de asistencia social es básico fortalecer los diferentes niveles de gestión, desarrollando las capacidades de las instancias de atención directa en un marco de corresponsabilidad. Esto requiere de mecanismos eficaces de coordinación y de valoración de género.

Por encontrarse en una fase inicial de desarrollo no se puede determinar la contribución de este subprograma a la equidad.



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

*d. Beneficios económicos y sociales*

Para fortalecer la instrumentación del subprograma se intenta poner énfasis en los siguientes aspectos:

**a) Equipo Estratégico:** Grupo de especialistas en Desarrollo Familiar y Comunitario financiados con recursos federales, que se encargarán de planear, diseñar y apoyar la estrategia de operación del subprograma a nivel estatal, el fortalecimiento e impulso de la coordinación intra e interinstitucional, el diseño de instrumentos de control, seguimiento y evaluación de procesos y programas de capacitación y formación, así como la asesoría para la ejecución de proyectos comunitarios locales.

La estrategia de operación que brindará este grupo de especialistas estará orientada a proporcionar la asesoría y capacitación del subprograma al personal profesional y operativo de los SEDIF de acuerdo con las políticas y lineamientos de operación, metodologías y procesos de intervención respectivos, que identificarán criterios de selección de las comunidades específicos sobre marginación, vulnerabilidad, exclusión social y pobreza.

El área responsable reporta que los equipos estratégicos estatales de 29 entidades impulsaron el subprograma en 866 comunidades de 419 municipios, de los cuales 66% son de alta y muy alta marginación. Se supone que el subprograma repercutirá en que los sistemas estatales trabajen sus programas con integralidad y complementariedad.

**Cuadro 2.11.1. Equipos estratégicos conformados, 2004**

<b>Acción</b>	<b>Primer trimestre</b>	<b>Segundo trimestre</b>	<b>Tercer trimestre</b>	<b>Cuarto trimestre</b>
Apoyar a los Sistemas Estatales DIF en la integración de los equipos estratégicos	26	2	1	0

Nota: Oaxaca y Querétaro no constituyeron equipos estratégicos estatales en 2004 por no contar con las condiciones de corresponsabilidad que establecen los lineamientos del subprograma.

**b) Espacios de alimentación, encuentro y desarrollo:** Son cocinas comunitarias



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

organizadas por la comisión alimentaria de una localidad, ubicadas en espacios colectivos que, además de proporcionar alimentación, ofrecen y promueven opciones para enfrentar problemas de abasto, mejoramiento de la nutrición y el desarrollo de proyectos de seguridad alimentaria.

La población beneficiada con este subprograma fue de 311 023 personas al instalar 190 equipos, reequipar 2 319 cocinas y distribuir 68 046 raciones.

**Cuadro 2.11.2. Instalación de espacios de alimentación, encuentro y desarrollo**

Acción	Unidad de medida	Meta	Primer trimestre	Segundo trimestre	Tercer trimestre	Cuarto trimestre <sup>1</sup>
Instalación de espacios de alimentación, encuentro y desarrollo	Equipo	295	0	0	130	60

<sup>1</sup> Avance

Fuente: SNDIF

**c) Unidades productivas para el desarrollo (Uniprodes):** Son proyectos productivos, de ahorro, autoconsumo, servicios y/o comercialización, organizados por una comisión comunitaria interesada en el mejoramiento de la economía familiar comunitaria de cada localidad, con enfoques de preservación del entorno ecológico y respeto a la diversidad.

**d) Población atendida:** La población que atiende está identificada en las políticas y lineamientos de operación del subprograma y beneficiará a población abierta, marginada, vulnerable. Durante 2004, se presentaron avances preliminares en el impulso a 178 proyectos productivos y 140 huertos de autosuficiencia alimentaria, que permitirán a las familias y comunidades beneficiadas obtener mejores niveles de bienestar y de ahorro, como a continuación se detalla:



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

**Cuadro 2.11.3. Unidades productivas para el desarrollo, 2004**

<b>Acción</b>	<b>Unidad de medida</b>	<b>Meta</b>	<b>Primer trimestre</b>	<b>Segundo trimestre</b>	<b>Tercer trimestre</b>	<b>Cuarto trimestre</b>
Instalación de unidades productivas para el desarrollo	Proyectos productivos	173	0	0	137	41
	Huertos (autosuficiencia alimentaria)	230	0	0	118	22

Fuente: SNDIF

e. Costo-beneficio

Es un subprograma que plantea un marco conceptual amplio para guiar la labor institucional, consensuado con los SEDIF los cuales participaron en su construcción y esta previsto que jugarán un papel muy activo en el trabajo de monitoreo y retroalimentación operativa.

Su financiamiento corresponde a la reorientación, a partir de 2004, de los recursos procedentes del Ramo 12 utilizados tradicionalmente para apoyar a 11 SEDIF con un equipo interdisciplinario, a 9 sistemas estatales con la red municipal y a los 31 sistemas estatales con proyectos productivos, pero el desarrollo es aún incipiente ya que de enero a diciembre de 2004 se radicaron a los sistemas estatales 14.1 millones de pesos (99.97% de lo presupuestado) y 22 SEDIF se encuentran en la fase de ejecución de acciones (71%), 7 se encuentran en etapa de preparación (23%) y en dos entidades no se puso en marcha (6%).<sup>39</sup>

El área responsable considera “que el principal impacto se refleja en la corresponsabilidad que ha existido en los SEDIF para absorber los pagos corrientes del recurso humano así como sus gastos de operación, por lo tanto ya han sido

---

<sup>39</sup> Los estados de Oaxaca y Querétaro prefirieron no operar el recurso en este ejercicio debido a la imposibilidad de contar con la corresponsabilidad estatal en materia de gastos de operación y para contratar personal que realice las actividades de seguimiento y asesoría. El recurso no aceptado por estos estados se redistribuyó equitativamente entre los 29 SEDIF que instrumentaron su respectivo grupo estratégico.



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

conformados los equipos estratégicos [...] en un marco de participación corresponsable de los tres niveles de gobierno, de tal forma que para 2005 existirá un escenario de continuidad de acciones en el ámbito estatal, municipal y comunitario, permitiendo la concreción de proyectos y procesos del subprograma”.

Una de las principales limitantes es que el recurso federal destinado a cada estado durante el primer semestre fue de 34 884.75 pesos mensuales para contratar a los especialistas encargados de trazar los planes y asesorar a los equipos operativos estatales.

En el segundo semestre existió mayor disponibilidad presupuestal y, a partir de la decisión de dos SEDIF de no ejercer por este año dicho recurso, se dieron las condiciones para incrementar la asignación de acuerdo con el desempeño y la corresponsabilidad observados, por lo cual recibieron de 49 846 a 65 000 pesos mensuales.

### *f. Verificación en campo del cumplimiento de las metas físicas y financieras*

Debido a que existió mayor disponibilidad presupuestal, se generó un escenario que permitió que los equipos estratégicos tuvieran un mayor número de integrantes de los cinco considerados inicialmente y una mayor eficiencia en la cobertura de atención proyectada a inicio de año.

Algunos estados aumentaron aún más el número de especialistas (hasta 8) con un sueldo menor debido a que su tabulador de sueldos no permitía que ganaran más que los empleados estatales y se generarían conflictos laborales. Por otra parte, al tratarse de un programa nuevo con recursos humanos también nuevos, se debe considerar fortalecer el programa de capacitación que se viene instrumentando.

No se puede realizar el cálculo del costo beneficio dado que la mayor parte de los recursos con que opera el subprograma corresponde a los SEDIF.



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

### *g. Gestión*

El desarrollo del programa es aún incipiente porque se trata de un programa nuevo que empezó a operarse en la mayoría de los estados a partir del mes de junio, ya que el primer semestre se dedicó a constituir los equipos estratégicos estatales y a preparar el Plan Estatal. El desfase en el ejercicio del recurso asignado se debió a que la radicación está programada para realizarse por partes, previa validación de los proyectos estatales por parte de la Subdirección de Desarrollo Comunitario.

Dado que, en lo fundamental, esta estrategia aún se encuentra en proceso de gestación es difícil evaluarla como una estrategia formal por lo que habría que esperar a que alcance mayor desarrollo.

Sin embargo, aún contratados los especialistas en cada entidad e iniciadas las actividades en algunas comunidades es muy poco probable que alcance los objetivos planteados en el corto plazo debido a que los equipos estratégicos ponen mayor énfasis en la entrega del equipo y suministros por la presión permanente de ejercer el presupuesto dentro del ejercicio fiscal en el que se les signa.

Los aspectos metodológicos que consideran necesarios para la implantación de los proyectos integrales de desarrollo comunitario son:

- La capacitación especializada en primer término de las personas que habrán de ejecutar los proyectos y que a su vez servirán como reproductores de los conocimientos que se transmitirán a los beneficiarios.
- La validación previa por parte del personal operativo de campo de los programas que habrán de desarrollarse.
- La instrumentación de un proceso dinámico de capacitación a los beneficiarios de manera integral que incluya temas diversos como: sensibilización, inducción técnica especializada y seguimiento permanente.



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

El desarrollo del proyecto requiere las siguientes once actividades a implementar:

1. Selección de la comunidad
2. Organización comunitaria
3. Diagnóstico comunitario y de factibilidad
4. Plática de sensibilización
5. Integración del Comité
6. Capacitación previa
7. Planeación
8. Seguimiento
9. Establecimiento del “Proyecto Integral de Desarrollo Comunitario”
10. Evaluación
11. Proyecto sostenible

La trabajadora social con experiencia en desarrollo comunitario, integrante del equipo estratégico, iniciará el proceso con la primera reunión comunitaria para conocer el interés y la participación de los habitantes de las localidades en el desarrollo comunitario, formando de esta manera un grupo comunitario que llevará a cabo un diagnóstico participativo de la comunidad seleccionada previamente, con la finalidad de conocer cuáles son las necesidades prioritarias que pueden ser atendidas a corto, mediano o largo plazo, considerando la atención en los cinco ejes (alimentación, salud, educación, fortalecimiento de la economía familiar y vivienda).

Este grupo tendrá un proceso de capacitación en el cual se pretende formar a líderes de



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

la comunidad mediante un programa educativo-formativo que elaborará la psicóloga general (integrante del equipo estratégico).

La participación del Sistema Municipal DIF será importante en el desarrollo de las actividades comunitarias por lo que se buscará conocer la intervención de los especialistas en proyectos productivos, considerando la oferta institucional.

La organización comunitaria se establecerá mediante cuatro ejes rectores:

- Se evaluará el interés por participar de manera coordinada en el presente proyecto.
- Se integrará un Comité por cada proyecto integral.
- Se establecerá un convenio que contenga derechos y obligaciones de los integrantes del grupo, los sistemas municipales dif y el sistema estatal dif.
- Se integrará un expediente de evaluación y seguimiento de cada proyecto.

### *h. Escenario prospectivo*

Para asegurar el éxito del subprograma es necesario lograr el acercamiento de las instituciones con la comunidad para diseñar conjuntamente la planeación y aplicación de los recursos en los proyectos productivos.

Para ello, es necesario investigar las necesidades de las diferentes regiones de los estados para realizar análisis meticulosos y proponer proyectos con una viabilidad y factibilidad adecuadas.

La concertación de los intereses de los beneficiarios, tiene que estar basada en un análisis de las particularidades que operan en su comunidad, la riqueza natural con que se cuenta y proponer las mejores alternativas para desarrollar las acciones que repercutan en un proyecto más eficiente. Los pasos a seguir serían:



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

- Un buen diagnóstico para determinar el tipo de necesidades.
- Concertación con los pobladores para lograr la aceptación y apropiamiento del proyecto.
- Definir los indicadores estratégicos del proyecto dentro de la planeación y las alternativas que pudieran utilizarse en caso de modificación del proyecto (pruebas de sensibilidad de los factores que pueden interferir con el desarrollo del mismo)
- Aplicación adecuada en tiempo y forma para el desarrollo del proyecto.
- La asesoría y acompañamiento para el arranque del proyecto y la comercialización de sus productos.

En la visita a la comunidad de San Sebastián en Zongolica, observamos que el personal asignado al proyecto no tiene un salario por parte del SMDIF, el coordinador estatal regional no cuenta con recursos de la institución para el proyecto por lo que este fue financiado por medio de la CDI. Se hizo evidente que la comunidad no estaba organizada para la realización del proyecto, además de carecer de cursos de capacitación, y por si fuera poco, el recurso de la CDI llegó seis meses después.

Dado que Comunidad Diferente considera la coordinación interinstitucional para atender las acciones derivadas de solicitudes comunitarias y que requiere la intervención de diversas entidades federales estatales y/o municipales, las instituciones utilizan la estructura del SEDIF para canalizar sus proyectos mediante convenios de coordinación en los que ocasionalmente las instituciones asumen sus gastos operación y en otros casos el SEDIF se adjudica dicha erogación

El programa es bastante cuestionable debido a que pretende atender de manera preventiva el desarrollo de las comunidades cuando, en la práctica, su función principal es asistencialista. En el estado de México, por ejemplo, se estimaba recuperar



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

alrededor de 6% de la dotación a la comunidad.

Para que el programa continúe dentro del SNDIF debe ser llevado a cabo cumpliendo las funciones para las que fue creado, como modelo piloto en comunidades bien elegidas, con verdaderos procesos organizativos comunitarios, con una adecuada planeación en tiempos y movimientos que repercuta en resultados confiables y replicables a nivel regional, con cuotas de recuperación realmente significativas y, sobre todo, con la nueva visión de la asistencia social que concibe al beneficiario como promotor de su propio desarrollo.

### *i. Resultados específicos*

El modelo nació por la experiencia en campo del personal del DIF Veracruz en Las Guacamayas, Cotaxtla. Se detectó que había problemas de salud causados por la falta de infraestructura sanitaria e iniciaron el trabajo con la construcción de estufas ecológicas (Lorena) que gastan menos leña y, por la forma en que están diseñadas, impiden que el humo se disperse dentro de la casa.

Posteriormente se hicieron sanitarios ecológicos, acordando que la institución les proporcionaría parte de los materiales y ellos apoyarían con la otra parte y la mano de obra. Lo interesante del modelo es la motivación que se logró por medio de la participación social. Las personas estaban tan entusiasmadas por el esfuerzo realizado por los grupos de trabajo, que esto motivó la participación del resto de la comunidad.

En el diseño del proyecto no se consideró modificar los pisos de las viviendas, sin embargo, como un reconocimiento al trabajo realizado por la comunidad, se gestionó un financiamiento para construir los pisos con cemento. Ante el éxito obtenido, otras instituciones de gobierno participaron generando que la comunidad se viera beneficiada, no sólo en la infraestructura, sino con el apoyo de una escuela para madres y padres en la que participaron casi todas las familias; talleres de costura; juegos para la instalación de un parque infantil; material para pintar de blanco las bases



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

de los árboles y las piedras del camino, resaltando de una forma atractiva la imagen de la comunidad.

El SEDIF propagó el modelo a otras 40 comunidades en otras partes del estado de Veracruz en las que, si bien, no han tenido los resultados tan impactantes del modelo piloto, han generado cambios en ellas.

El modelo nació derivado de la desaparición del Grupo Operativo de la Red Móvil Nacional en 31 entidades federativas y de la necesidad de darle continuidad a las acciones de desarrollo comunitario emprendidas por los sistemas estatales. Asimismo, los cambios conceptuales en materia de desarrollo comunitario a nivel global obligaban a generar estrategias de atención acordes con la idea del desarrollo humano como eje del desarrollo familiar y comunitario.

Así, con el registro fotográfico y la documentación del archivo la localidad de las Guacamayas, se preparó una presentación en el Segundo Encuentro Nacional de Alimentación y Desarrollo Comunitario, efectuado en Jalapa Veracruz en noviembre de 2002 en la que se propuso que se reprodujera en todo el país por lo que se integró la Comisión interestatal para la Formulación del Modelo Comunidad Diferente, a la cual se integraron 16 entidades. Los SEDIF han trabajado para mejorar el modelo, aplicándolo de acuerdo con las características de las comunidades en las diferentes regiones de cada estado, pero el SNDIF tiene que trabajar en un manual de operación puntual para la operación del subprograma.

En el Estado de México la estrategia Comunidad Diferente del SNDIF se denomina Proyecto Integral para el Desarrollo Comunitario y forma parte del Programa de Nutrición Familiar del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México (DIFEM).

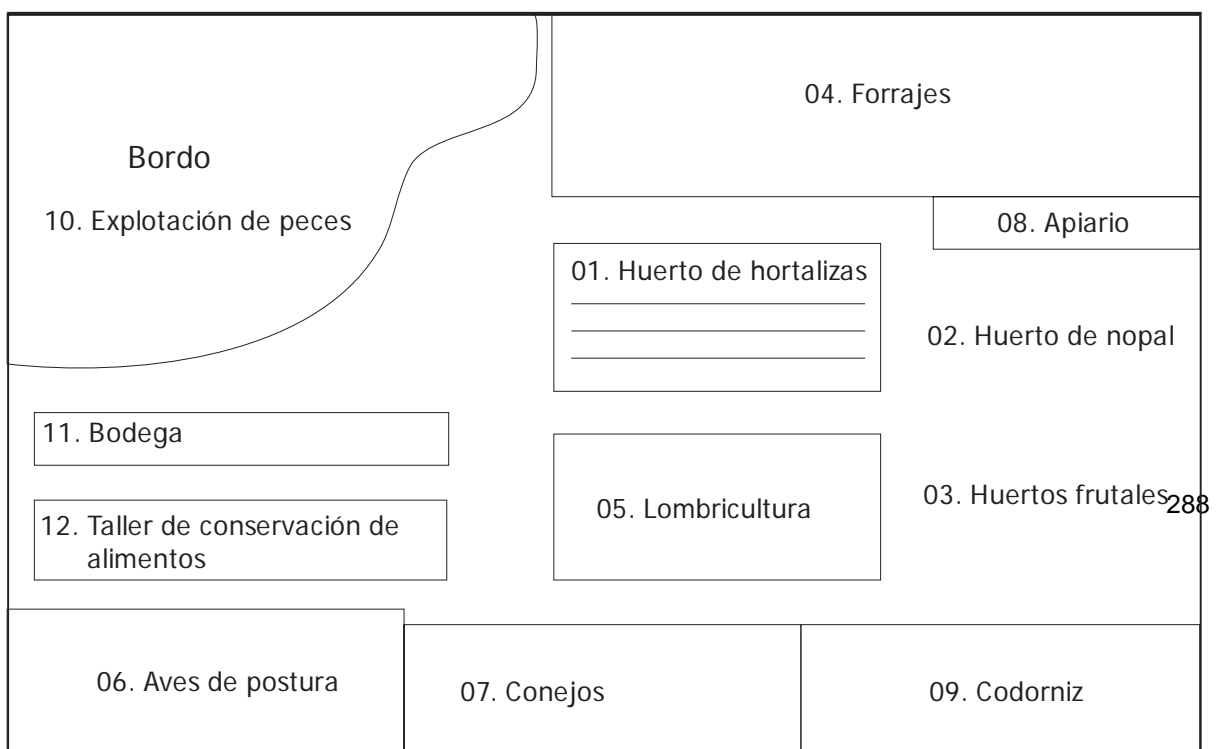
El DIFEM ha establecido como misión del programa “fomentar proyectos integrales de desarrollo comunitario tendientes a generar seguridad alimentaria sostenible”.



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

El proyecto prevé la producción de hortalizas, miel, carne de conejo, codorniz de doble propósito, huevo, carne, pescado y humus así como un taller de conservación de alimentos, con la siguiente disposición:

Croquis del Proyecto:





## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

### *j. Conclusiones y recomendaciones*

Comunidad diferente pretende establecerse como un programa del SNDIF que genere impacto social ya que respondería a una necesidad real de la comunidad, y buscaría el aprovechamiento de sus recursos naturales. Pretende apoyarse en que muchas de las familias conocen el manejo de una granja comunitaria.

Sin embargo, existen demasiadas dificultades: algunos argumentan que existe el temor en los beneficiarios de no cumplir con la cuota de recuperación lo que les hace desistir en su participación. Por otra parte, no es posible mantener un trabajo continuo en las comunidades porque, debido a la radicación extemporánea de los recursos los SEDIF no tenían con que cubrir los sueldos del equipo estratégico.

No se ha realizado suficiente trabajo de convencimiento para impulsar el proyecto satisfactoriamente en forma comunitaria y en algunas localidades los participantes no desean que se base en la comunidad sino en las familias por lo que está latente la posible desintegración del grupo por pérdida de interés y/o conflictos internos.

Además, se pretende que sólo sea una actividad complementaria y eso puede conducir a que los beneficiarios no le den la prioridad necesaria al proyecto pues deben atender las actividades que les generan el ingreso para sobrevivir.



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

Es un proyecto demasiado ambicioso y complejo en su operación y no parece que existan posibilidades de superar la simple dotación de equipo y apoyos en especie. El hecho de que se base en la Red Móvil preexistente facilita que continúen operando como antes y parece que sólo se cambió el nombre pero en los estados visitados no se nota el esfuerzo del equipo estratégico por darle la visión específica que está planteada en el papel.

Los procesos de organización de los beneficiarios se aprecian muy superficiales o iniciales, ya que se impone el peso de las instituciones sobre la determinación de la comunidad.

Los procesos institucionales parecen estar montados con alfileres. En Chiapas se aprecia una descoordinación entre los técnicos responsables de los proyectos productivos y los responsables de la Sedeso del estado.

Los proyectos productivos observados (paquetes de gallinas ponedoras, conejos, huertos familiares de hortalizas, etc.) se encuentran diseñados en una lógica que parece no corresponder al interés real de los beneficiarios y en algunos casos hay oposición para incluir algunos de los componentes o, en el extremo opuesto, sólo interés por algunos de los procesos productivos.

En Chiapas se murieron gallinas de los paquetes familiares y no se sabía de dónde saldrían los recursos para su reposición; esto era importante ya que al descompletarse el paquete se alteraban los planes de tener huevos para la venta en un cierto tiempo determinado definido por el proyecto. Los proyectos fueron realizados en “paquete” y no a partir de diseño personalizado para cada familia.

Una amenaza del programa es el peso que tienen aún en las comunidades los cacicazgos y el machismo que resta derechos y atributos a las mujeres,<sup>40</sup> en el mejor

---

<sup>40</sup> Las beneficiarias en Chiapas comentaron que su participación fue aprobada primero por sus maridos.



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

de los casos son programas realizados para que los lleven adelante las propias mujeres, lo que significa mayores responsabilidades y trabajo.

Al proponer cuotas de recuperación mínimas o inexistentes se crea una competencia desleal con otros programas gubernamentales que se basan en el reembolso total o al menos en una coinversión equitativa entre el programa y los beneficiarios.

El subprograma tiene pocas posibilidades de llevarse a la práctica con los recursos humanos y financieros con los que dispone, incluso tomando en cuenta la aportación de los gobiernos estatales y municipales. La prisa por ponerlo en marcha ha conducido a que las entidades sigan operando sus programas de proyectos productivos con poca o ninguna modificación sustancial, cambiándole el nombre para asegurar recibir los recursos que el SNDIF le ha presupuestado.

Aun en su diseño tiene aspectos sumamente cuestionables y contrarios a la nueva visión de la asistencia social, además de duplicar esfuerzos con otros programas gubernamentales y representar una competencia desleal a algunos de ellos.

La opinión del equipo evaluador es que debe revisarse a profundidad el diseño del subprograma y modificarse sustancialmente para otorgarle cierta viabilidad.

### **2.2.12 Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA)**

Durante años, el subprograma alimentario del SNDIF ha sido la representación emblemática de la política del Estado hacia la protección de la familia mexicana y de su parte más sensible, sus niños. Al abarcar a poco más de 5 millones de niños en 2004 se convierte en el subprograma que tiene mayor impacto por su cobertura nacional.

En 1997-1998 se transfirió su operación a las entidades federativas, quedando el SNDIF a cargo de velar el cumplimiento de las Reglas de Operación y la normatividad así como de la distribución de los recursos del ramo 33.

Los SEDIF son los encargados de planear los recursos y aplicarlos según las prioridades



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

acordadas con las instancias municipales. Son también los responsables de integrar los desayunos escolares a partir de la compra de los productos e ingredientes que lo conforman según la aplicación de la Norma Oficial Mexicana que establece los requisitos y lineamientos para lograr una correcta alimentación de la población beneficiada.

En la NOM la Asistencia Social Alimentaria se define como:

la acción de proporcionar a grupos en riesgo y grupos vulnerables ayuda alimentaria directa, orientación alimentaria, promoción de la salud, vigilancia de la nutrición y fomento a la producción de alimentos, para contribuir a mejorar las circunstancias por las que atraviesa esta población.<sup>41</sup>

Con el crecimiento del subprograma y la importancia que ha cobrado en recursos ejercidos<sup>42</sup> se generaron diversos problemas ya que “se propició la diversidad de visiones y enfoques sobre los fines de los programas alimentarios que limitaban su impacto a nivel nacional”.<sup>43</sup> Sin embargo, el subprograma muestra grandes fortalezas del cual se deben tomar experiencias que pueden servir de gran ayuda para fortalecer al conjunto de subprogramas del SNDIF.

Es importante destacar que, a partir de la presente administración, el SNDIF definió junto con los SEDIF la necesidad de fortalecer los programas de mayor impacto alimentario y de desarrollo comunitario, mediante la reorientación de sus recursos. Dado el poco impacto nutricional de las despensas a familias, se trazó un plan gradual de 2004 a 2006 para disminuirlas a sólo 15% del gasto actual, dejando las despensas para contingencias o situaciones de desastre.

---

<sup>41</sup> NOM-169-SSA1-1998, para la Asistencia Social Alimentaria a Grupos de Riesgo.

<sup>42</sup> En 2004 alcanzó 3 491 millones de pesos (Incluye los programas alimentarios, población en desamparo y FAS).



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

En cambio, las Reglas de Operación 2004 del Programa de Apoyo Alimentario a cargo de Diconsa señalan que se entregará un apoyo alimentario a hogares elegibles, en localidades rurales que no cuenten con otros apoyos alimentarios del Gobierno Federal.

Consideramos que esa nueva modalidad de Diconsa representa una duplicación de esfuerzos con la que este subprograma ha venido llevando a cabo desde hace años. Además, el reparto de despensas es una práctica asistencialista y, en algunos momentos, clientelar que no corresponde con la nueva visión de la asistencia social, que concibe al beneficiario como promotor de su propio desarrollo, ni con las principales directrices de la política social de la presente administración.

### *a. Cumplimiento del objetivo general y de los objetivos particulares*

El objetivo general del subprograma se cumple al llegar a las entidades y municipios con mayor población vulnerable.

El objetivo particular de los desayunos escolares es:

contribuir al mejoramiento nutricional de la población infantil preescolar y escolar con desnutrición o en riesgo, a través de una ración alimenticia pertinente, para mejorar el aprovechamiento escolar y disminuir el ausentismo, involucrando a la familia de los escolares en el proceso para que sea sostenible

De acuerdo con el documento de Políticas y Lineamientos para la Operación de los Programas de la EIASA la focalización se lleva a cabo mediante el método propuesto por la comisión del Índice de Vulnerabilidad Social que establece los criterios de inclusión de individuos o familias a partir de su situación de desventaja para lo cual se parte de diferentes niveles de actuación:

*Criterios geográficos:* Establece aquellos municipios prioritarios por sus condiciones de marginación, pobreza y vulnerabilidad; nivel de vulnerabilidad, nivel de marginación, nivel de pobreza, estado nutricional, rural – urbano, población indígena, microrregiones y cobertura según oferta de otros programas y nivel de demanda.



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

*Por centro educativo:* Ubican aquellas escuelas por tipo, en cuanto a organización, indicadores escolares y nivel de demanda del apoyo: tipo de escuela, nivel escolar, grado, turnos, tipo de organización (bidocente, unidocente, etc.), indicadores escolares (deserción, aprovechamiento, eficiencia terminal, reprobación) y nivel de demanda (si la escuela lo solicitó).

*Por individuo:* Detecta en las escuelas a los individuos que requieren del apoyo, por sus condiciones de desventaja en cuanto a nutrición, pobreza, vulnerabilidad familiar y aprovechamiento escolar: nivel nutricional (peso y talla), nivel de pobreza (ingreso del jefe de familia), vulnerabilidad familiar (carencia de servicios de salud y servicios básicos), aprovechamiento y reprobación, permanencia de apoyo de otros programas, nivel de demanda.

Derivado del trabajo de campo para la presente evaluación, encontramos que el subprograma en efecto distribuye en general una ración que representa 30% de la ingesta nutricional diaria; sin embargo, existen casos particulares que nos llevan a considerar que muy probablemente la focalización se esté realizando de forma incorrecta, otorgándose a personas que no necesariamente lo necesitan y, en menor grado, excluyéndose a población con algún grado de desnutrición.

La solución propuesta por la Dirección de Asistencia y Desarrollo Comunitario (DADC) es un cambio paulatino y una concientización gradual del costo-beneficio social que esta acción implica ya que no se puede discriminar a los niños dentro de una misma escuela y/o plantel escolar. El equipo evaluador considera que los recursos del fondo v, ramo 33, puedan reasignarse con mayor libertad a otros subprogramas de los SEDIF.<sup>44</sup>

En cuanto a los desayunos calientes, que requieren de la intervención de padres de familia, consideramos que no se cumple cabalmente en tanto el grado de participación

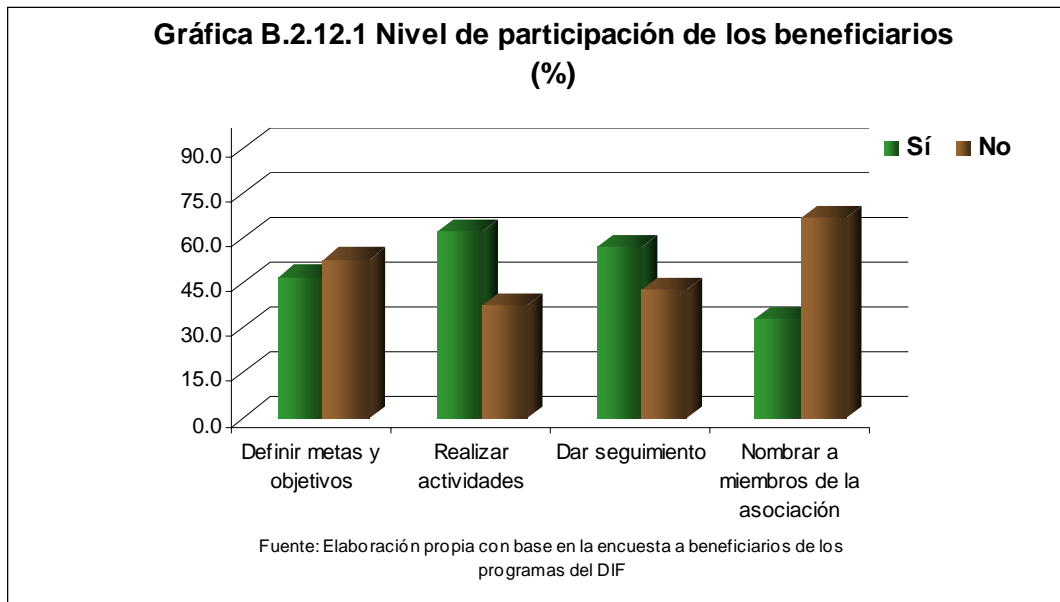
---

<sup>44</sup> Actualmente sólo 10% de esos recursos puede ser reasignado por los SEDIF a otros subprogramas.



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

no alcance mejores niveles tal como se muestra en la gráfica B.2.12.1.



A lo anterior hay que añadir que, a la fecha, se carece de un verdadero sistema de evaluación y seguimiento del impacto en el mejoramiento del aprovechamiento escolar y disminución del ausentismo.

Actualmente, se están procesando los resultados del 4º Censo Nacional de Talla<sup>45</sup> y de la Primera Evaluación del Impacto de los Desayunos Escolares<sup>46</sup> lo que permitirá conocer el impacto del subprograma,<sup>47</sup> su distribución, la participación social que genera y conocer el grado de satisfacción de los beneficiarios y sus familias, con el propósito de identificar aquellas localidades y escuelas que requieran el apoyo alimentario y mejorar la focalización de los desayunos. Además, la información

<sup>45</sup> Se midió aproximadamente a 4.8 millones de niños de cerca de 100 mil escuelas en todo el país.

<sup>46</sup> En noviembre y diciembre de 2004 se realizó el levantamiento de datos mediante la aplicación de tres tipos de cuestionarios (dirigidos a escolares, padres y madres de familia y directores o maestros) de centros educativos beneficiarios de los desayunos escolares.

<sup>47</sup> En sus modalidades de desayuno frío o caliente.



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

recabada proporcionará una línea de base para la medición del impacto en términos de nutrición, educación y economía.<sup>48</sup>

En 2001 y 2002, con la intención de lograr equidad en la repartición de los recursos del subprograma se generó una propuesta metodológica para desarrollar un Índice de vulnerabilidad social (IVS) que permitiera una mejor focalización y atención a la población vulnerable o en riesgo alimentario. Dicho índice se aplica actualmente y ha logrado, desde la visión de la instancia que da seguimiento al subprograma, una corrección real a la forma en que se reparten los recursos:

En 2002 de los 3 235 millones de presupuesto, 858 millones se daban de menos a 13 estados y la misma cantidad de más al resto de las entidades, lo que significaba que 27% del recurso estaba mal distribuido. Con el uso de la fórmula la cantidad se redujo para 2004 en más de 50 millones, lo que significa una reducción de 4 puntos porcentuales.<sup>49</sup>

Si bien el IVS permite identificar los estados y municipios de mayor vulnerabilidad, al asignar un valor tan elevado al presupuesto histórico en el momento de aplicar la fórmula se avanza muy poco en la corrección.

$FDR_{2003} = .74$  (Presupuesto histórico) +  $.15$  (IEVS) +  $0.0$  (Desempeño) +  $.11$  (Población desamparada)

Aunque el IEVS y el índice de desempeño son técnicos, sus coeficientes (que cambiarán de manera progresiva) son una decisión práctica tomada buscando la armonía y el consenso con las entidades federativas. Adicionalmente, como se estableció que ningún estado recibiría menos que el año anterior, el uso de esta metodología para la focalización de los recursos del subprograma alimentario va a seguir un camino muy

---

<sup>48</sup> Con apoyo del Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición "Salvador Zubirán" (INCMNSZ) y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

<sup>49</sup> Comisión para el Ajuste de la Fórmula de Vulnerabilidad Social, 2004.



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

lento para corregir los recursos mal distribuidos y contribuye a seguir manteniendo un rezago histórico en la atención de algunos estados en tanto hay una sobre cobertura de desayunos en las zonas urbanas derivado de la inercia del subprograma.

Por otro lado, en el trabajo de campo pudimos comprobar que muchos niños que reciben el paquete nutricional DIF habían desayunado anteriormente y, además, llevaban dinero<sup>50</sup> para gastar en las tiendas cooperativas de las escuelas.

3) El objetivo de hacer del desayuno escolar oportuno en su ministración –ser el primer alimento del día- y base del desempeño escolar, no se cumple de manera cabal ya que en algunos estados como Chiapas se otorga a modo de despensas.

### *b. Cumplimiento de las reglas de operación*

Las reglas de operación 2004 establecen que EIASA se divide para su funcionamiento en cuatro grandes vertientes:

- Desayunos escolares
- Atención a menores de cinco años en riesgo alimentario o en desnutrición
- Asistencia a familias en desamparo
- Asistencia alimentaria a sujetos vulnerables

Se observó un cumplimiento adecuado de su aplicación y cobertura de la población beneficiada aunque no se aplican en todos los estados.

En relación con el cumplimiento de los mínimos nutricionales del desayuno, se encontraron diversas situaciones que posiblemente sean de carácter marginal pero

---

<sup>50</sup> Diez o más pesos.



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

influyen en las molestias de los beneficiarios a la hora de ser entrevistados. Un primer punto es el cambio de alimentos que cada estado realiza en el desayuno sin avisar a los beneficiarios.<sup>51</sup> De acuerdo con los responsables del subprograma dichos cambios se compensan posteriormente; sin embargo, no sólo implica cierta informalidad sino que, además, no se cumple cabalmente la NOM-169-SSA1-1998, como se aprecia en el cuadro 2.12.1.

Adicionalmente, para dar cumplimiento en lo marcado en dicha norma en 2004 se puso en marcha la Estrategia Nacional de Orientación Alimentaria (ENOA), como una intervención de comunicación y educación que busca la modificación voluntaria de prácticas, actitudes y hábitos de alimentación inadecuados, que influyen en el estado de nutrición y calidad de vida de los individuos, con el propósito de mejorarlos. Asimismo, el mejoramiento de la dieta familiar, y en especial de las niñas y de los niños, tiene el propósito de mantener los aspectos positivos de la tradición alimentaria, tomando en cuenta la disponibilidad de los alimentos y el poder adquisitivo de las comunidades

---

<sup>51</sup> A la entrada del nuevo gobierno estatal, Oaxaca sustituyó la leche Nido argumentando falta de cumplimiento del proveedor; en el DF se cambia un producto por otro (un pan por una galleta, una fruta por otra, etc.).



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

**Cuadro 2.12.1. Cumplimiento de la NOM-169-SSA1-1998**

Sistemas Estatales	Cumplimiento							
	Frío				Caliente			
	Preescolar		Escolar		Preescolar		Escolar	
	Energía	Proteína	Energía	Proteína	Energía	Proteína	Energía	Proteína
<b>Estados que cumplen</b>	<b>9</b>	<b>13</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>18</b>	<b>18</b>
Aguascalientes								
Baja California	No	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Baja California Sur								
Campeche								
Coahuila	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Colima								
Chiapas								
Chihuahua	No	No	No	No				
Distrito Federal	No	Sí	No	No				
Durango								
Guanajuato	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Guerrero	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Hidalgo	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Jalisco	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
México	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí
Michoacán			Sí	No			Sí	Sí
Morelos			Sí	No	No	Sí	Sí	Sí
Nayarit					Sí	Sí	Sí	Sí
Nuevo León								
Oaxaca	Sí	Sí					Sí	Sí
Puebla								
Querétaro			No	No			Sí	Sí
Quintana Roo	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
San Luis Potosí								
Sinaloa			No	No			Sí	Sí
Sonora	No	Sí	Sí	No			No	No
Tabasco					Sí	Sí	Sí	Sí
Tamaulipas					Sí	Sí	Sí	Sí
Tlaxcala	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Veracruz	No	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Yucatán								
Zacatecas								

Nota: Las celdas vacías significa que la entidad no envió información

Fuente: Subdirección de Atención Alimentaria, 2004

*c. Equidad*

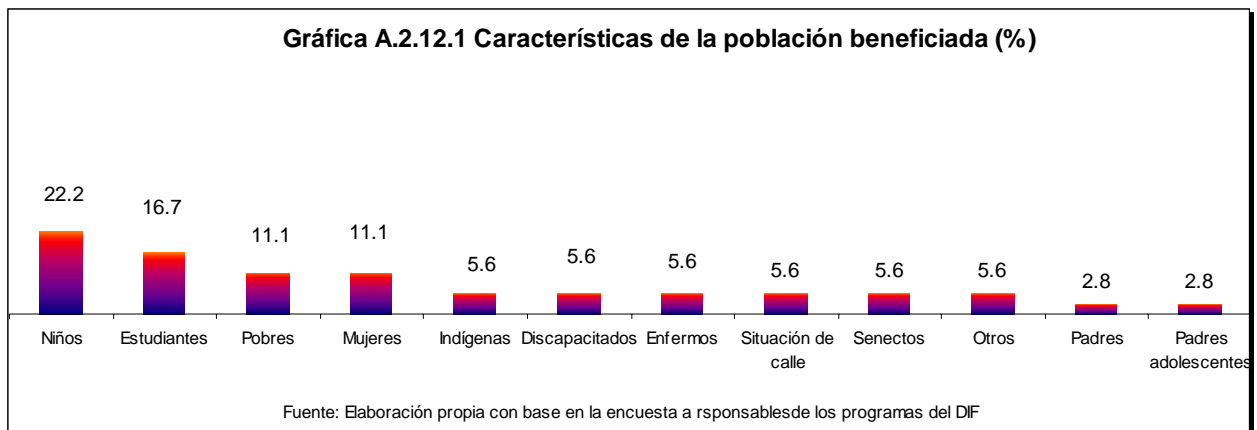
El impacto del subprograma se traduce en que, además de los menores, se apoya



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

directamente a las madres y jefas de familia al hacer más eficiente el gasto familiar, con lo que el subprograma contribuye a la equidad de género. Por otro lado, el nivel de ocurrencia estadística en la encuesta arrojó 77.3% mujeres beneficiarias contra 22.7% del sexo masculino lo que, de alguna forma, nos habla del nivel de participación de las mujeres.

Finalmente, la gráfica A.2.12.1 expone los resultados que clasifican el tipo de beneficiarios que abarca el subprograma.



### d. Beneficios económicos y sociales

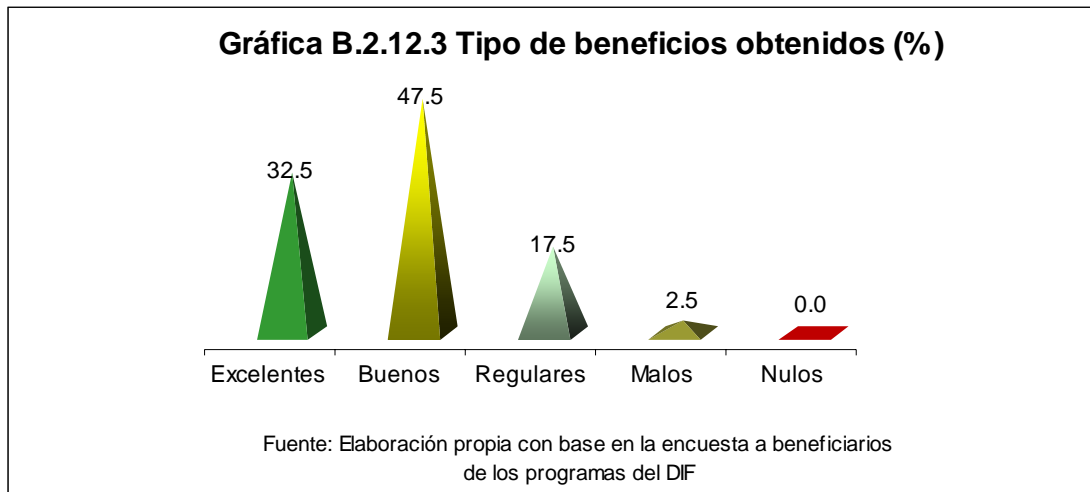
El grado de satisfacción de los beneficiarios es relativamente bajo en comparación con otros subprogramas. Ello se puede deber, entre otros, a: disminuciones en los artículos que integran las despensas, a los cambios frecuentes en los desayunos escolares así como a que en los desayunos calientes, en ocasiones, se suscitan problemas por la falta de organización o de responsabilidad en el interior de los grupos.





## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

Aún así, 80% de las respuestas obtenidas califica los beneficios como excelentes o buenos.

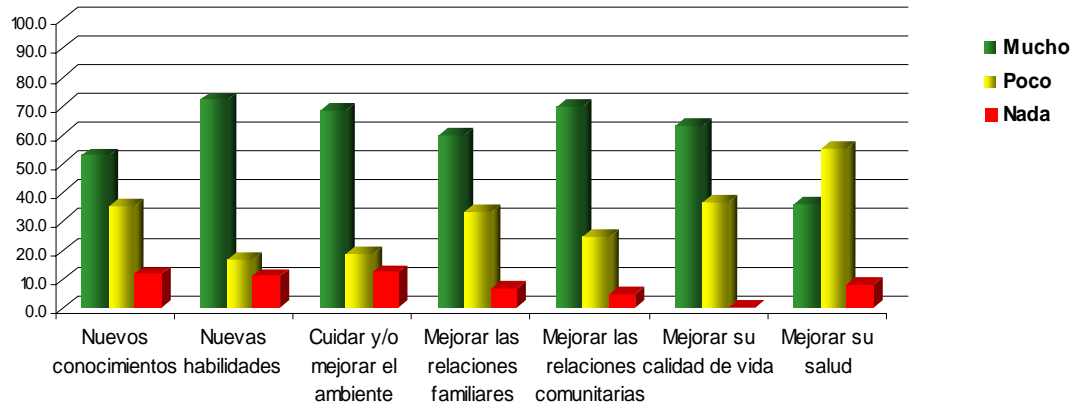


A pesar de las problemáticas que puede incluir el hecho de tener que organizarse en la modalidad desayunos calientes al mismo tiempo se maximizan ciertos beneficios como es adquirir nuevos conocimientos y habilidades, cuidar el ambiente, hacerse más responsable y ejercer la democracia en el interior de la organización, que en todos los casos sobre pasa 60% en el grado “mucho”



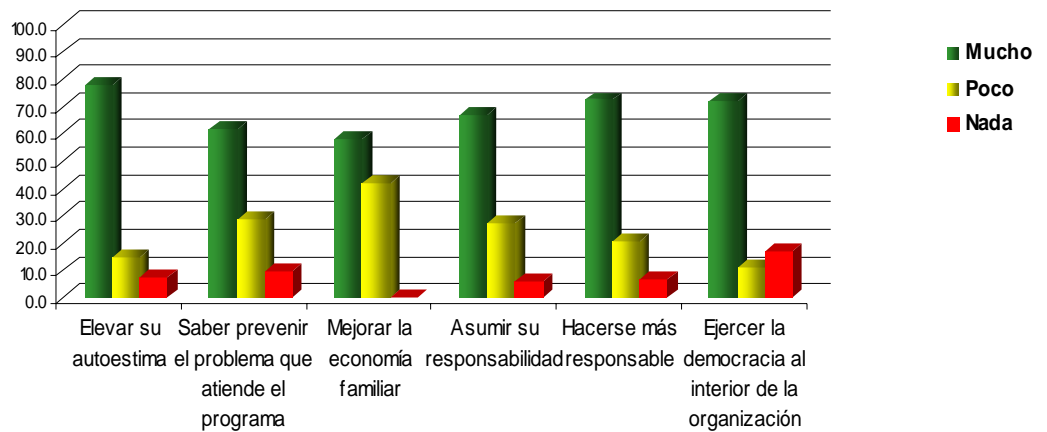
**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

**Gráfica B.2.12.4 Beneficios para el desarrollo humano que facilita el programa DIF (%)**



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta a beneficiarios de los programas del DIF

**Gráfica B.2.12.5. Continúa beneficios para el desarrollo humano que facilita el programa DIF (%)**



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta a beneficiarios de los programas del DIF



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

*e. Costo-beneficio*

Para medir el costo beneficio desde el punto de vista cuantitativo haría falta información complementaria del costo real del subprograma desde el punto de vista de los gastos indirectos en que incurre y no solamente el importe de los desayunos, despensas e insumos. Debido a ello, se realizó un ejercicio cualitativo con base en la percepción de los beneficiarios.

Así, los beneficiarios otorgaron un valor monetario al servicio recibido considerando no sólo el importe de éste sino otros rubros implícitos como la oportunidad con que se recibía, el ahorro en tiempo que implicaba, la calidad y calidez del personal DIF, entre otros, estimando el servicio recibido en 321 pesos promedio anual. En contraste, el monto que costaría un servicio similar<sup>52</sup> fue en promedio de 109 pesos promedio anual y, por lo tanto, la diferencia se establece como un acercamiento del beneficio obtenido en relación con el costo desde el punto de vista de un valor social.

Además, el resultado anterior se puede traducir para el beneficiario en que el costo de oportunidad<sup>53</sup> de elegir al subprograma es 66% mejor que elegir cualquiera otra opción (véase la gráfica B.2.12.6).

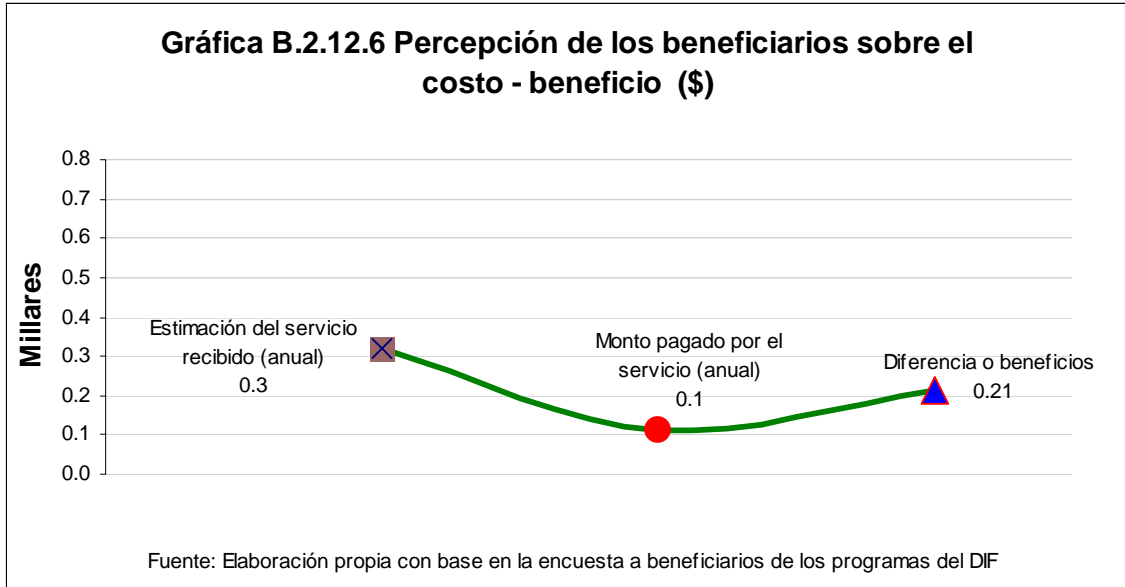
---

<sup>52</sup> Determinado por su propia experiencia o la de algún conocido.

<sup>53</sup> Recuérdese que cuando el costo de oportunidad es 100% significa que no existe ninguna mejor opción.

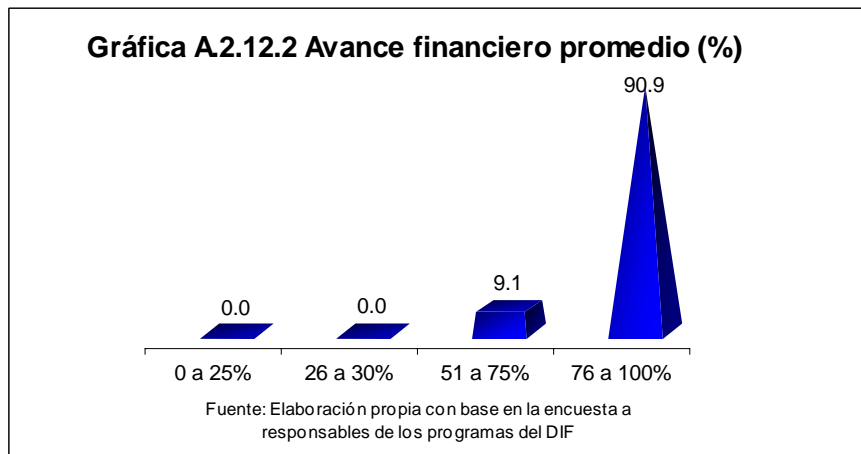


**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**



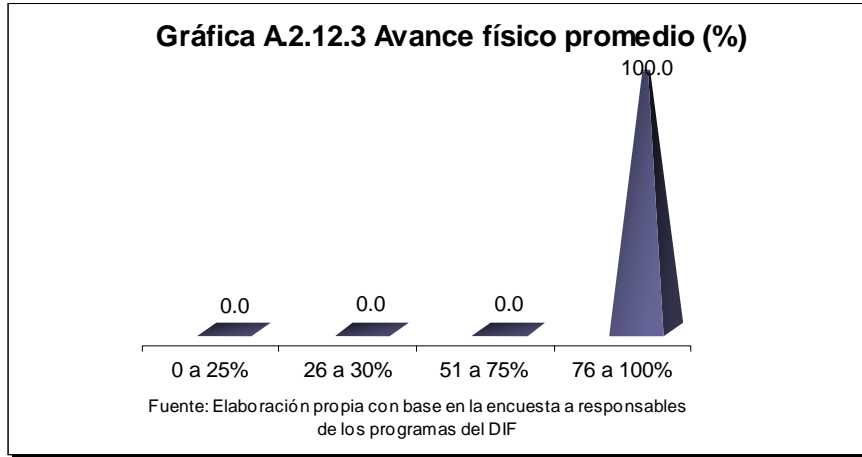
*f. Verificación en campo del cumplimiento de las metas físicas y financieras*

El cumplimiento de metas se observa en las gráficas A.2.12.2 y A.2.12.3. El resultado del avance financiero se debe, en parte, a que el levantamiento de la encuesta sucedió en dos momentos (octubre de 2004 y enero de 2005).





**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**



El cumplimiento de las metas definidas en el programa anual se presenta a continuación.

**Cuadro 2.12.2 Avance programático**

Concepto	Unidad de medida	Programado anual 2004	Programado	Realizado	Variación % real/prog Ene-jun.	Avance % al periodo real programado anual
Promover la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria. (EIASA)	Asesoría	189	106	113	7	60
	Documento	16	2	2	-	13
	Visitas	64	32	22	-31	34
	Reunión	3	1	1	-	33
Promover el fortalecimiento de la Asistencia Social Alimentaria	Taller	5	5	5	0	100
	Convenio	12	-	-	-	-
	Padrón	27	17	13	24	48

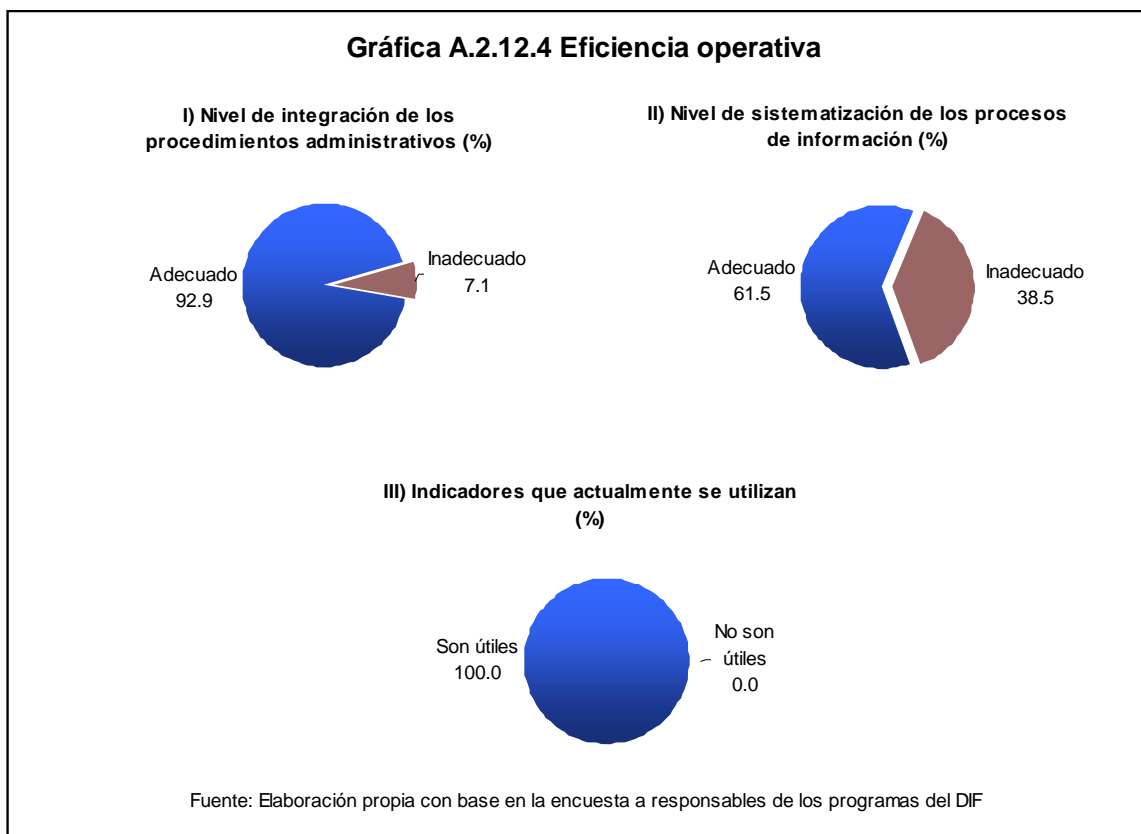
Fuente: Dirección de Alimentación y Desarrollo Comunitario, Subdirección de Atención Alimentaria,



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

### g. *Gestión*

En cuanto a la eficiencia operativa del subprograma destaca 38.5% que los responsables mencionan que el nivel de sistematización de los procesos de información son inadecuados o incluso en ocasiones inexistentes.



### h. *Escenario prospectivo*

Si consideramos la escasa participación de la población en las acciones sustantivas del subprograma<sup>54</sup> destaca la tendencia a continuar siendo un subsidio asistencialista en vez de fomentar una participación formativa que genere capital social.

<sup>54</sup> La DADC reporta 55 768 comités mixtos de evaluación y seguimiento durante el ciclo escolar 2003-2004, pero consideramos que la participación social, para ser tal, debe tomar decisiones en cuanto a metas y objetivos, realizar tareas, dar seguimiento al programa y nombrar a los miembros de los comités.



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

Muy probablemente se está sobreatendiendo a un segmento de la población escolar, por lo menos en el ámbito urbano, cuando recibe alimentos en sus hogares independientemente del subprograma y además se les proporciona dinero para comprar algún tipo de comida o refrigerio; por ello, es aconsejable realizar estudios con base en muestreos para verificar que no se provoque exceso de energía y sobrepeso en los escolares.

La falta de indicadores de impacto del subprograma, de especialistas en nutrición en algunos estados, de personal técnico y operativo para dar la capacitación de manera oportuna, así como la falta de acuerdos de coordinación actualizados<sup>55</sup> entre el SNDIF y los SEDIF, son elementos que nos llevan a concluir que, si no se aplican medidas correctivas importantes, el subprograma puede reducirse a viejas prácticas clientelares y de carácter político.

### *i. Resultados específicos*

La vertiente de apoyo a menores de 5 años en calidad de vulnerabilidad o riesgo alimentario se instrumenta con una buena coordinación con los maestros de la SEP y esta institución es quien propone un universo de posibles candidatos dependiendo de su estado de nutrición<sup>56</sup> para que sus resultados contribuyan en alguna forma a su focalización y posterior atención.

Del mismo modo y por el trabajo de campo realizado, se puede decir que las vertientes de apoyo a familias en desamparo o sujetos vulnerables (como el caso de las cocinas populares del DF) representa un apoyo solidario y humano de gran valor pues generalmente las condiciones de los beneficiarios los ubican dentro del rango de

---

<sup>55</sup> Se encuentran vencidos los de Baja California, Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Jalisco; el de Nuevo León se quedó en proyecto en 2000.

<sup>56</sup> Previa valoración médica que se solicita a los padres de familia una vez al año al inscribir al menor, regularmente éstos acuden a un centro de la SSA.



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

población de pobreza alimentaria.

**Cuadro 2.12.3 Recursos ejercidos por estado, 2003 - 2004**

Estado	2003				2004			
	Programas alimentarios	Población en desamparo <sup>1</sup>	FAS	TOTAL	Programas alimentarios	Población en desamparo	FAS	TOTAL
<b>Total</b>	<b>2 645 356 627</b>	<b>371 477 205</b>	<b>299 744 184</b>	<b>3 316 578 016</b>	<b>2 808 167 422</b>	<b>371 477 205</b>	<b>312 018 601</b>	<b>3 491 663 227</b>
Aguascalientes	42 322 817		1 978 145	44 300 962	42 242 274		2 059 149	44 301 423
Baja California	31 021 060		4 362 593	35 383 653	34 042 002		4 541 240	38 583 242
Baja California Sur	25 278 000		772 210	26 050 210	25 246 858		803 831	26 050 689
Campeche	19 864 836		2 768 013	22 632 849	21 765 711		2 881 363	24 647 074
Coahuila	37 393 873		4 079 181	41 473 054	39 488 208		4 246 222	43 734 430
Colima	20 798 404		1 278 540	22 076 944	20 746 404		1 330 896	22 077 300
Chiapas	154 019 592		22 070 507	176 090 099	169 556 623		22 974 286	192 530 909
Chihuahua	53 786 159		6 591 393	60 377 552	57 748 217		6 861 308	64 609 525
Distrito Federal	350 069 792	371 477 205	16 191 472	737 738 469	349 407 703	371 477 205	16 854 507	737 739 415
Durango	92 998 849		3 677 226	96 676 075	92 848 426		3 827 807	96 676 233
Guanajuato	49 314 262		14 697 629	64 011 891	58 397 802		15 299 492	73 697 294
Guerrero	136 263 509		15 379 422	151 642 931	144 570 568		16 009 204	160 579 772
Hidalgo	88 892 370		8 780 526	97 672 896	92 668 971		9 140 086	101 809 057
Jalisco	96 039 385		14 988 382	111 027 767	107 335 894		15 602 151	122 938 045
México	144 770 812		34 065 440	178 836 252	170 345 653		35 460 408	205 806 061
Michoacán	91 384 090		13 276 628	104 660 718	100 840 806		13 820 301	114 661 107
Morelos	49 516 794		4 482 140	53 998 934	51 084 099		4 665 682	55 749 781
Nayarit	48 378 007		2 641 712	51 019 719	48 270 568		2 749 889	51 020 457
Nuevo León	81 802 400		6 538 233	88 340 633	83 255 344		6 805 971	90 061 315
Oaxaca	147 521 778		19 189 693	166 711 471	159 846 112		19 975 504	179 821 616
Puebla	124 598 930		21 604 836	146 203 766	141 286 862		22 489 547	163 776 409
Querétaro	57 572 335		4 135 260	61 707 595	57 983 272		4 304 597	62 287 869
Quintana roo	19 745 881		2 952 893	22 698 774	21 899 600		3 073 812	24 973 412
San Luis Potosí	36 165 370		7 767 285	43 932 655	42 503 976		8 085 352	50 589 328
Sinaloa	70 247 205		6 319 691	76 566 896	72 419 627		6 578 480	78 998 107
Sonora	68 883 381		4 408 218	73 291 599	68 703 471		4 588 733	73 292 203
Tabasco	85 255 076		6 568 388	91 823 464	86 446 946		6 837 362	93 284 308
Tamaulipas	69 018 420		5 861 881	74 880 301	70 697 371		6 101 923	76 799 294
Tlaxcala	61 624 465		2 815 471	64 439 936	61 509 551		2 930 763	64 440 314
Veracruz	153 334 196		28 335 230	181 669 426	174 700 695		29 495 548	204 196 243
Yucatán	73 628 679		7 172 259	80 800 938	76 624 900		7 465 960	84 090 860
Zacatecas	63 845 900		3 993 687	67 839 587	63 682 908		4 157 227	67 840 135

<sup>1</sup>Sólo opera en el Distrito Federal

Fuente: Subdirección de Atención Alimentaria



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

**Cuadro 2.12.4 Población beneficiada 2004**

Sistema Estatal	Recurso Federal Ramo 33			Desayunos escolares (Promedio diario)	Menores de 5 años, no escolarizados (promedio diario)	Familias en Desamparo y Sujetos Vulnerables (promedio mensual)
	TOTAL	Programas Alimentarios	Fondo de Asistencia Social			
<b>Total</b>	<b>3 491 663 227</b>	<b>3 179 644 627</b>	<b>312 018 601</b>	<b>4 304 566</b>	<b>226 617</b>	<b>1 509 898</b>
Aguascalientes	44 301 423	42 242 274	2 059 149	58 786	24 790	18 274
Baja California	38 583 242	34 042 002	4 541 240	36 077	0	10 586
Baja California Sur*	26 050 689	25 246 858	803 831	0	0	0
Campeche	24 647 074	21 765 711	2 881 363	25 963	0	9 360
Coahuila	43 734 430	39 488 208	4 246 222	63 659	7 286	27 951
Colima	22 077 300	20 746 404	1 330 896	35 998	0	15 058
Chiapas	192 530 909	169 556 623	22 974 286	231 931	0	42 860
Chihuahua	64 609 525	57 748 217	6 861 308	156 240	4 490	9 743
Distrito Federal	737 739 415	720 884 908	16 854 507	602 750	0	7 885
Durango	96 676 233	92 848 426	3 827 807	166 316	0	54 310
Guanajuato	73 697 294	58 397 802	15 299 492	48 263	7 789	48 272
Guerrero	160 579 772	144 570 568	16 009 204	200 803	22 148	111 911
Hidalgo	101 809 057	92 668 971	9 140 086	145 962	15 670	77 950
Jalisco	122 938 045	107 335 894	15 602 151	118 421	0	88 504
México	205 806 061	170 345 653	35 460 408	276 824	0	138 345
Michoacán	114 661 107	100 840 806	13 820 301	139 422	0	114 066
Morelos	55 749 781	51 084 099	4 665 682	122 812	3 400	22 247
Nayarit	51 020 457	48 270 568	2 749 889	72 255	0	20 660
Nuevo León	90 061 315	83 255 344	6 805 971	116 024	0	55 000
Oaxaca	179 821 616	159 846 112	19 975 504	126 030	78 605	75 242
Puebla	163 776 409	141 286 862	22 489 547	164 878	0	135 000
Querétaro	62 287 869	57 983 272	4 304 597	93 957	311	13 885
Quintana Roo	24 973 412	21 899 600	3 073 812	29 097	0	17 496
San Luis Potosí	50 589 328	42 503 976	8 085 352	61 800	9 992	5 883
Sinaloa	78 998 107	72 419 627	6 578 480	108 956	2 078	43 420
Sonora	73 292 203	68 703 471	4 588 733	150 873	0	23 090
Tabasco	93 284 308	86 446 946	6 837 362	167 246	0	0
Tamaulipas	76 799 294	70 697 371	6 101 923	67 267	7 200	64 536
Tlaxcala	64 440 314	61 509 551	2 930 763	89 833	3 000	26 691
Veracruz	204 196 243	174 700 695	29 495 548	465 525	39 574	114 233
Yucatán	84 090 860	76 624 900	7 465 960	105 448	284	24 877
Zacatecas	67 840 135	63 682 908	4 157 227	55 150	0	92 565

\*El SEDIF Baja California Sur a la fecha no ha reportado información sobre su distribución.

Fuente: Subdirección de Atención Alimentaria, 2004

En 2004 aumentó el presupuesto a los estados entre 2.5 y 5.3 por ciento pero no se tradujo en un aumento de los desayunos distribuidos, lo que nos lleva a pensar que tampoco hubo un aumento de la población beneficiada.<sup>57</sup>

<sup>57</sup> Es conveniente señalar que a la fecha de elaboración de este informe los datos de cierre del ejercicio aún no estaban disponibles.



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de  
Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con  
Discapacidad**

**Cuadro 2.12.5. Recurso programático para desayunos escolares**

Sistema Estatal	Recurso federal Ramo 33		Otras aportaciones	
	2003	2004	2003	2004
<b>Total</b>	<b>789 530 044</b>	<b>763 240 326</b>	<b>177 532 830</b>	<b>230 052 629</b>
Aguascalientes	16 663 840	9 787 312	786 500	0
Baja California	6 738 595	5 568 142	0	0
Baja California Sur	1 186 700	0	120 640	0
Campeche	6 423 058	6 479 573	0	0
Coahuila	14 741 449	11 157 627	6 507 268	5 451 814
Colima	6 941 172	3 851 786	0	0
Chiapas	46 798 600	42 946 670	94 657 662	117 324 046
Chihuahua	29 385 434	32 788 551	0	0
Distrito Federal	112 862 658	108 494 966	0	0
Durango	25 186 330	26 374 686	0	0
Guanajuato	8 306 990	9 149 325	9 527 422	12 078 608
Guerrero	29 531 779	22 700 598	0	0
Hidalgo	27 842 567	23 706 901	5 746 441	5 943 435
Jalisco	20 689 179	23 868 326	1 035 983	5 326 400
México	45 303 798	52 261 307	46 499 111	61 036 907
Michoacán	23 347 840	22 770 090	0	0
Morelos	17 411 816	20 272 371	0	0
Nayarit	14 000 970	14 812 275	0	0
Nuevo León	23 960 090	25 177 200	0	0
Oaxaca	46 495 714	11 342 700	88 206	0
Puebla	31 644 969	32 644 654	0	0
Querétaro	22 242 960	22 542 962	0	0
Quintana Roo	5 066 920	6 320 965	0	2 848 409
San Luis Potosí	11 961 163	11 684 240	1 530 640	0
Sinaloa	22 396 889	16 668 256	0	2 324 331
Sonora	21 667 625	24 966 655	0	383 336
Tabasco	34 332 650	31 776 646	0	0
Tamaulipas	11 922 200	15 284 520	9 156 394	17 335 343
Tlaxcala	12 446 481	17 742 400	0	0
Veracruz	64 365 486	87 923 437	1 876 563	0
Yucatán	17 411 122	14 233 585	0	0
Zacatecas	10 253 000	7 941 600	0	0

Fuente: Subdirección de Atención Alimentaria, 2005



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de  
Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con  
Discapacidad**

**Cuadro 2.12.6. Recurso programático en la modalidad menores de 5 años**

Sistema Estatal	Recurso federal ramo 33		Otras aportaciones	
	2003	2004	2003	2004
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>48 721 988</b>	<b>0</b>	<b>236 345</b>
Aguascalientes	0	3 941 610	0	0
Baja California	0	86 340	0	0
Baja California Sur	0	0	0	0
Campeche	0	0	0	0
Coahuila	0	1 020 000	0	0
Colima	0	0	0	0
Chiapas	0	0	0	0
Chihuahua	0	642 420	0	0
Distrito Federal	0	0	0	0
Durango	0	0	0	0
Guanajuato	0	91 742	0	0
Guerrero	0	1 676 488	0	0
Hidalgo	0	2 614 435	0	0
Jalisco	0	0	0	0
México	0	0	0	0
Michoacán	0	0	0	0
Morelos	0	288 000	0	0
Nayarit	0	0	0	0
Nuevo León	0	0	0	0
Oaxaca	0	26 013 960	0	18 393
Puebla	0	0	0	0
Querétaro	0	5 984	0	0
Quintana Roo	0	0	0	0
San Luis Potosí	0	2 808 123	0	0
Sinaloa	0	157 368	0	1 952
Sonora	0	0	0	0
Tabasco	0	0	0	0
Tamaulipas	0	1 080 000	0	216 000
Tlaxcala	0	596 996	0	0
Veracruz	0	7 679 320	0	0
Yucatán	0	19 202	0	0
Zacatecas	0	0	0	0

<sup>1</sup> El programa de menores de 5 años inició en 2003.

Fuente: Subdirección de Atención Alimentaria, 2005



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de  
Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con  
Discapacidad**

**Cuadro 2.12.7. Recurso programático para familias en desamparo<sup>1</sup>**

Sistema Estatal	Recurso federal ramo 33		Otras aportaciones	
	2003	2004	2003	2004
<b>Total</b>	<b>19 109 829</b>	<b>16 366 823</b>	<b>2 897 154</b>	<b>1 285 263</b>
Aguascalientes	235 004	219 288	0	0
Baja California	196 283	102 260	0	0
Baja California Sur	0	0	0	0
Campeche	103 940	112 320	0	0
Coahuila	314 860	139 755	0	0
Colima	111 408	61 488	0	50 333
Chiapas	1 066 796	471 460	0	0
Chihuahua	104 008	116 916	0	0
Distrito Federal	66 507	63 081	0	6 079
Durango	655 476	542 415	0	0
Guanajuato	449 119	553 724	0	0
Guerrero	1 740 589	916 389	0	0
Hidalgo	1 308 880	935 403	2 780 640	93 874
Jalisco	965 385	1 062 045	0	0
México	608 056	1 660 134	0	394 061
Michoacán	1 262 157	1 369 478	0	0
Morelos	283 492	266 962	0	0
Nayarit	514 377	247 920	0	0
Nuevo León	1 980 000	660 000	0	0
Oaxaca	1 004 420	656 301	67 437	52 515
Puebla	1 556 640	1 620 000	0	0
Querétaro	179 294	166 616	0	0
Quintana Roo	241 889	209 946	0	123 280
San Luis Potosí	339 875	70 599	0	0
Sinaloa	612 545	521 045	0	174 428
Sonora	349 625	277 081	0	106 646
Tabasco	252 868	0	0	0
Tamaulipas	514 288	709 897	0	74 547
Tlaxcala	490 150	320 289	0	209 500
Veracruz	649 617	1 366 428	0	0
Yucatán	511 443	298 521	0	0
Zacatecas	440 838	649 062	49 077	0

<sup>1</sup> Diez SEDIF continúan reportando los Programas de Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo y Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables en los formatos de la antigua estructura de PASAF, por lo cual se reportan de manera conjunta.

Fuente: Subdirección de Atención Alimentaria, 2005.

Un dato interesante es que 22 de los estados no aportaron recursos propios a la vertiente de desayunos escolares en 2004 pero se observa una modesta participación



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

de recursos estatales en las vertientes de familias en desamparo y sujetos vulnerables. Esto parece confirmar que los recursos para el primero son más que suficientes y que, incluso, existe sobrecobertura en algunas zonas.

### *j. Conclusiones y recomendaciones*

El SNDIF debe modificar la vertiente de desayunos escolares para lograr una mejor focalización y cobertura de la población vulnerable pues en el trabajo de campo se comprobó que muchos niños que lo recibían habían desayunado en sus casas y/o llevaban 10 o más pesos para gastar en el refrigerio.

La mejor focalización debe iniciar con la obtención de datos reales de la población vulnerable, no solamente a escala municipal sino incluso a nivel familiar; es decir se deberían crear los mecanismos para lograr un verdadero padrón de población vulnerable.

El peso del recurso histórico que se asigna a los estados en la fórmula del IVS contribuye a mantener su inercia y a impedir incorporar la nueva visión de la asistencia social del Estado mexicano.

La forma en que se distribuyen los recursos a nivel municipal<sup>58</sup> resulta imprecisa y no considera las singularidades de los municipios, las escuelas y los alumnos que pueden ser beneficiarios del subprograma. Al criterio geográfico o los indicadores de pobreza y vulnerabilidad deben agregarse criterios de familia e indicadores de pobreza o marginación de manera individual. Además, se deben establecer indicadores claros de impacto del subprograma para evitar, por ejemplo, la sobrealimentación de los niños en los espacios urbanos.

En el caso de los desayunos se debería estrechar más la relación con los maestros,

---

<sup>58</sup> Se cuenta con información del IVS a nivel municipal sólo en 10 SEDIF.



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

responsables de sector, directores, etc. para depurar el padrón escolar en las escuelas y reorientar el recurso a los que más lo necesiten. En este sentido, la meta no debe ser lograr la cobertura de 100% de las escuelas sino una focalización adecuada con lo que recuperaría el carácter de subprograma alimentario preventivo.

En el caso de población abierta, se debería reforzar la modalidad de las cocinas populares mejorando su administración y aumentando los recursos que se le asignan. Además, esta modalidad puede incorporar el enfoque de género al socializar la actividad y reducir la doble jornada de las mujeres que trabajan.

El subprograma se diseñó para apoyar a la población vulnerable o con deficiencias nutricionales, pero hoy se ha convertido en un subprograma alimentario de carácter general, cayendo en una peligrosa inercia.

Al revisar la cobertura y focalización del subprograma se podrían liberar recursos para reforzar actividades de otros subprograma del SNDIF que hoy funcionan de manera precaria como la capacitación en habilidades preventivas para la vida, reforzar las medidas de prevención a las adicciones, apoyar los centros de atención infantil, etcétera.

No se propone quitar indiscriminadamente los desayunos escolares ni anular los incrementos presupuestarios a las otras modalidades,<sup>59</sup> sino canalizar los recursos adicionales de cada año (especialmente los del ramo 33) al resto de subprogramas pues abordan problemáticas sumamente importantes y específicas (que ninguna otra institución atiende) pero de forma muy elemental por los presupuestos tan limitados con que cuentan.

Bajo la nueva visión de la asistencia social, el SNDIF deberá apoyar e impulsar aquellas

---

<sup>59</sup> Menores de cinco años, sujetos vulnerables y familias en desamparo.



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

actividades que permitan crear y consolidar capital social comunitario y familiar. Las modalidades de desayuno caliente y las cocinas populares, por ejemplo, obligan a la comunidad a organizarse y a crear redes solidarias y autogestivas.

### **2.2.13 Prevención de la Violencia Familiar (PVF)**

La violencia intrafamiliar es una problemática social, con múltiples connotaciones, en sus causas, consecuencias y manifestaciones. Los desafíos para disminuir y erradicar este problema son enormes e implican actuar a niveles Interinstitucionales tanto en la prevención como en la atención de esta problemática.

Para poder evitar la violencia familiar, el primer paso es saber identificarla y reconocerla; por ello, por medio de este subprograma se promueven actividades educativas y de capacitación al personal responsable de atender a menores en escuelas, guarderías, centros hospitalarios y otras instituciones, a fin de sensibilizarlos en esta temática, así como a grupos de padres de familia en las comunidades, para mejorar la calidad de la atención, educación y formación del menor.

Las modalidades más comunes en que se presenta la violencia familiar son:

- Violencia emocional: actos que atacan los sentimientos o las emociones de las personas y que implican mensajes de invalidación y crítica.
- Violencia verbal: se practica para descalificar, degradar o intimidar a otra persona con amenazas de agresiones y violencia hacia ella o hacia personas significativas para ésta.
- Violencia física: invasión del espacio físico de otra persona por medio del contacto directo con su cuerpo o mediante la limitación de su capacidad de movimiento.
- Violencia sexual: imposición de ideas y actos sexuales a otra persona, así



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

como de contactos y relaciones sexuales usando la fuerza.

*a. Cumplimiento del objetivo general y de los objetivos particulares*

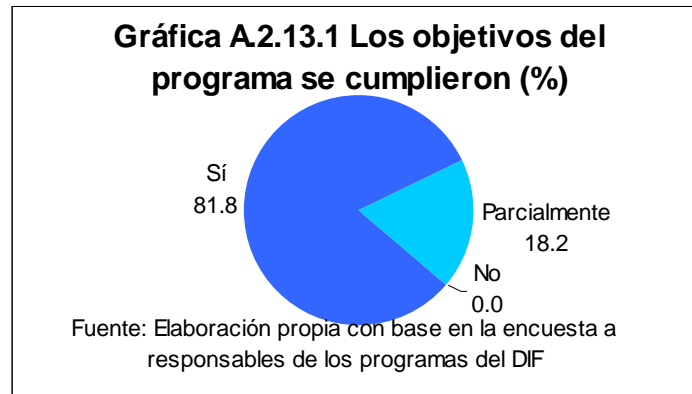
El Programa Nacional contra la Violencia Intrafamiliar (Pronavi) ha promovido en todo el país la adecuación de las normas jurídicas para que protejan a las personas que son agredidas, sancionen a los agresores y ordenen la atención integral de las familias involucradas y la erradicación de la violencia dentro de ellas. El Pronavi ha fomentado la modificación de las prácticas jurídicas y las interpretaciones que impiden que se imparta justicia a las víctimas de violencia intrafamiliar, y que se resuelvan los problemas que dicha violencia provoca.

Tiene como objetivo disminuir la incidencia de casos de violencia intrafamiliar, ofreciendo a los involucrados alternativas y herramientas formativas necesarias para afrontarla y resolverla, proporcionando servicios básicos integrales, especializados e interdisciplinarios por medio de un grupo de profesionales en el área médica, psicológica, jurídica y social a menores, discapacitados, ancianos, mujeres y hombres que hayan sido víctimas de maltrato físico, psicológico, abuso sexual, abandono o negligencia; así como instrumentar, operar y promocionar programas de prevención del maltrato.

De acuerdo con la percepción de los responsables estatales del subprograma entrevistados, la mayoría considera que sí se cumplen los objetivos del subprograma en su totalidad y sólo 18.2% considera que se hace parcialmente, teniendo como argumento principal que su SEDIF no cuenta con suficientes centros de atención para el tratamiento de la problemática.



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**



Para entender a fondo esta problemática hay que tener presente que no todas las formas de violencia contra las mujeres o de violencia intrafamiliar se traducen en denuncias (la mayoría de las víctimas no denuncia las agresiones) y el número oficial de las que sí lo hacen es inferior al real, ya que con frecuencia las denuncias no se registran como delitos. Esto se debe a que sigue siendo muy común que la violencia intrafamiliar sea considerada como un asunto privado; quienes la sufren no solicitan ayuda por vergüenza, culpa o miedo.

El subprograma se encarga de impulsar actividades encaminadas a la modificación de patrones de conducta que provocan el maltrato de los adultos hacia los menores. Esta violencia se manifiesta de diversas maneras, que abarcan desde las más obvias (como la violencia física) hasta las diversas y a veces muy sutiles formas de violencia que se cometen de manera silenciosa en el hogar, la calle o la escuela, y que cuentan con la complicidad de familiares, compañeros o conocidos del niño, niña o adolescente.

Asimismo, debe tomarse en cuenta que la vulnerabilidad o riesgo que tienen los niños y las niñas para ser objeto de abuso o maltrato puede deberse a situaciones que facilitan su agresión como la falta de información acerca de sus derechos; la incorporación de mitos, creencias y estereotipos culturales que impiden a los niños, niñas o adolescentes reconocer el peligro; la creencia de que los hijos son propiedad de los padres; la posición que ocupan las personas menores de edad en la sociedad, ya que dependen



## **Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

para su supervivencia del mismo grupo que comete el abuso; el hecho de que físicamente son más pequeños y menos fuertes; y su aislamiento dentro del modelo de familia nuclear.

Trimestralmente el subprograma revisa el cumplimiento de metas para conocer su tendencia y lograr corregir posibles desviaciones. Para ello, elabora registros estadísticos sobre maltrato del menor y la mujer, adopciones y asistencia jurídica en derecho familiar, por medio de los sistemas DIF, instituciones oficiales, privadas y civiles. De igual forma, con los resultados que se obtienen del programa de investigación en la materia, con apoyo de instituciones nacionales especializadas, se elaboran informes de divulgación técnica y científica que promueven la participación de la población en los esquemas preventivos que deben realizarse.

El subprograma atiende las denuncias sobre el maltrato al menor y efectúa un registro y verificación de dicho maltrato, mediante la investigación en el lugar donde reside la familia involucrada en los hechos de violencia, para comprobar o descartar esta conducta. Verifica las condiciones higiénicas y de organización del hogar, y busca las posibles causas y evidencias del maltrato.

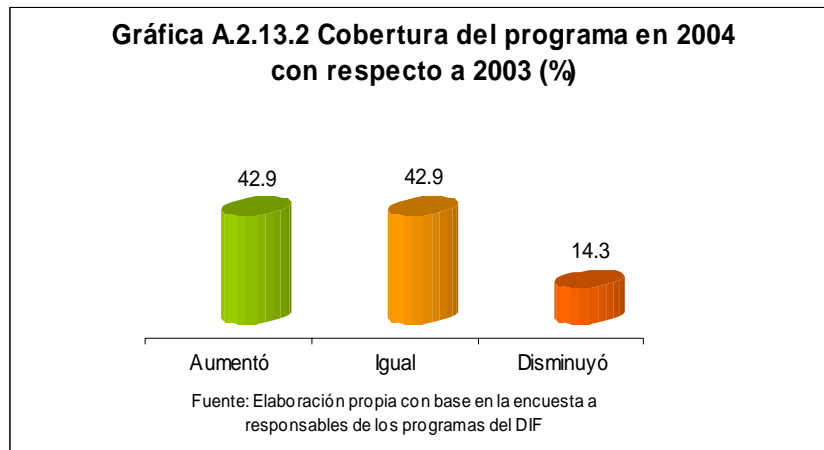
Por medio de fuentes indirectas como maestros y vecinos del menor, investiga hechos de violencia reportados. Se realiza entonces un estudio sicosocial de la familia, se elabora un diagnóstico y se definen el plan social de trabajo el cual se lleva a cabo por medio de visitas domiciliarias para el auxilio y orientación a la familia, a fin de brindar alguna posible solución de las carencias que padezca el menor y el resto de sus familiares directos, mediante el cambio de actitudes y canalizaciones a otras áreas de apoyo.

Según la percepción de 42.9% de los responsables entrevistados en los SEDIF, existió un incremento en la cobertura del subprograma respecto al ejercicio anterior. Sin embargo; en otros estados la reducción del presupuesto estatal y municipal provocó el



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

cierre de algunos centros de atención afectando el número total de beneficiarios (ver gráfica A.2.13.2).



De ser necesario, proporciona tratamiento jurídico y, si la situación lo requiere, solicita la intervención de la Coordinación Técnica especializada de la institución o de la Procuraduría General de Justicia de la entidad, por conducto de sus Agencias Especializadas en Asuntos de Menores. Asimismo, solicita la participación de la institución correspondiente (ISSSTE, IMSS o alguno de los Hospitales Infantiles de la Secretaría de Salud) en caso de que se necesite asistencia médica.

### *b. Cumplimiento de las reglas de operación*

Mediante la ejecución del subprograma se brinda asesoría jurídica, psicológica y de trabajo social en forma interdisciplinaria y especializada, dando un servicio a las personas receptoras y generadoras de violencia intrafamiliar. Además, se impulsan actividades encaminadas a la modificación de patrones de conducta que provocan el maltrato de los adultos hacia los menores. Es necesario que exista seguimiento de esta problemática, por lo que se fomenta el apoyo y la participación activa de profesionales de las diferentes disciplinas sociales que estén relacionados directa o indirectamente con el cuidado y la formación de los menores, así como la creación de comités de



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

prevención del maltrato infantil en las instituciones educativas y en las comunidades del país.

El subprograma fomenta el cumplimiento de las disposiciones internacionales y nacionales que rigen la dotación de dichos servicios asistenciales, impulsándolos de manera sistemática en el ámbito de los DIF estatales y municipales, instituciones privadas y asociaciones civiles dedicadas al cuidado de la población en desamparo.

Para combatir el incremento de la violencia familiar y el maltrato de los menores, es primordial definir las causas que lo generan. El PVF se encarga de impulsar el establecimiento de un programa de investigación ante las instancias correspondientes, donde participen activamente las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia del DIF, así como las instituciones de estudios superiores e investigación de los estados.

El subprograma es responsable de difundir la imagen rectora del SNDIF en materia de asistencia social ante las agencias internacionales, dependencias federales, estatales y municipales, organizaciones privadas, civiles y público en general, brindando una atención cortés y expedita por parte de los servidores públicos que atienden a los beneficiarios, al proporcionarles información legal y social suficiente para atender su caso, tomando en cuenta los trámites subsecuentes, los tiempos que consumirán, así como los requisitos que debe cumplir, asegurando su comprensión y completa satisfacción.

Las actividades del subprograma también incluyen la elaboración de informes sobre los resultados obtenidos en las valoraciones psicológicas, proporcionando terapia de apoyo inmediata. Cuando es conveniente, integra a las familias implicadas en problemas de violencia en dinámicas familiares y terapia de grupo.

Durante el proceso se integra un resumen de actividades realizadas con la familia y cuando el problema de violencia familiar alcanza cierto grado de equilibrio familiar, se cierra el caso.



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

### *c. Equidad*

Debido a que las mujeres son las que más sufren las diferentes formas de violencia, el PVF es intrínsecamente un subprograma que apoya la equidad de género. Sin embargo, no basta con que esté dirigido hacia las mujeres, o diseñado para las mujeres o que la mayoría de los beneficiarios sean de sexo femenino; es importante asegurar que las acciones estén diseñadas con perspectiva de género.

Por ello, es fundamental que los psicólogos, trabajadores sociales, abogados y demás profesionales participantes se capaciten a profundidad en aspectos de género y que el subprograma se transversalice con perspectiva de género.

Asimismo, es fundamental asignarle más recursos al subprograma para realizar campañas de difusión y prevención que sensibilicen a la población en esta problemática pues, por aspectos culturales, ni víctimas ni victimarios son conscientes de que están inmersos en una dinámica de violencia.

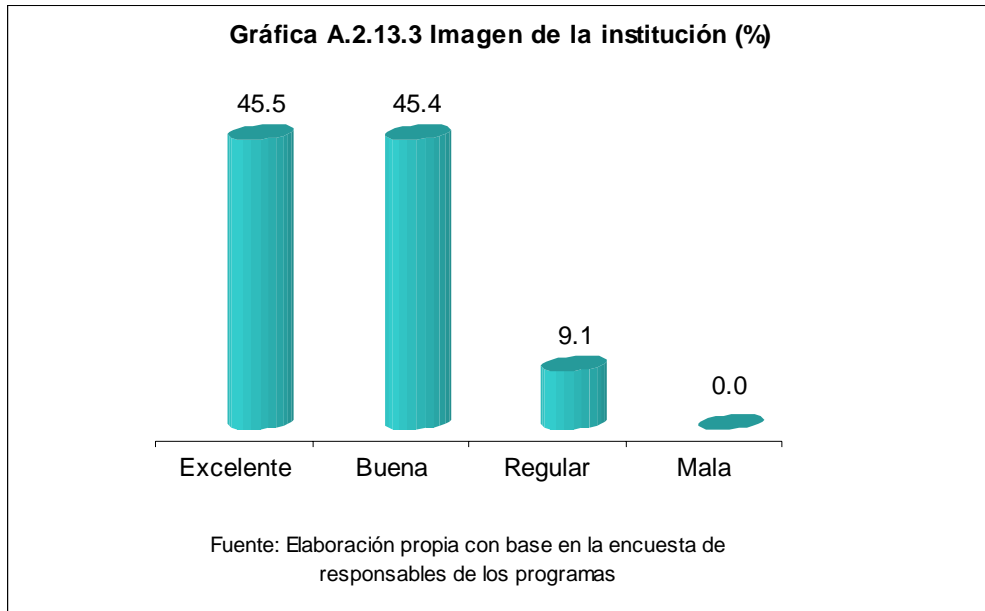
### *d. Beneficios económicos y sociales*

La buena imagen y reputación que tiene el SNDIF ante la sociedad, le facilita el acercamiento ante este tipo de población vulnerable, que suele presentar escepticismo de realizar alguna denuncia en los ministerios públicos porque considera que no será escuchada, o minimiza el abuso al que fue sometido temiendo realizar una denuncia formal que posteriormente le genere más conflictos.

De acuerdo con la opinión de los responsables estatales del subprograma, la institución es percibida con una muy buena imagen por parte de la población en general (ver gráfica A.2.13.3). Considerando esta percepción social, es importante que esta institución cuente con un mayor número de centros de atención en los municipios, para que se oriente y canalice a las víctimas de violencia intrafamiliar.



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**



Los modelos y programas puestos en marcha por la unidad de Atención a la violencia intrafamiliar van dirigidos exclusivamente a las personas generadoras(es) y receptoras(es) de violencia intrafamiliar y a sus hijos(as) que solicitan apoyo, pues no tienen la capacidad de atender todos los casos de violencia familiar que pudieran presentarse.

Quienes acuden al DIF contarán con un espacio creado específicamente para resolver y encauzar su situación, mediante la intervención de un equipo interdisciplinario capacitado en violencia intrafamiliar y en la operación de modelos de atención integrales y eficaces.

El impacto se aprecia a partir del contacto institucional con las familias vulnerables, deteniendo los efectos de sus descargas autodestructivas, que de manera consciente e inconsciente rompen con la estructura familiar. Con base en la relación personalizada de los servidores públicos especializados en la violencia familiar con los miembros de la familia que se encuentra en proceso de desintegración, el afectado tiende a recuperar su equilibrio, comprendiendo en la mayoría de los casos que las separaciones maritales



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

pueden darse de manera armónica. Se busca proteger en lo fundamental a los menores que se encuentran involuntariamente desplazados e injustamente lesionados en su integridad física y emocional.

Los responsables del subprograma en los SEDIF consideran que los factores políticos y la falta de recursos económicos son los dos factores más importantes que limitan y entorpecen el desempeño del subprograma (gráfica A.2.13.4)



Para ofrecer un servicio integral, cuando las condiciones lo permiten y los solicitantes lo aceptan, se mantiene contacto con ellos para continuar orientándolos sobre los comportamientos que deben fomentar entre los familiares, a fin de evitar que caigan nuevamente en las situaciones de conflicto y de desintegración familiar.

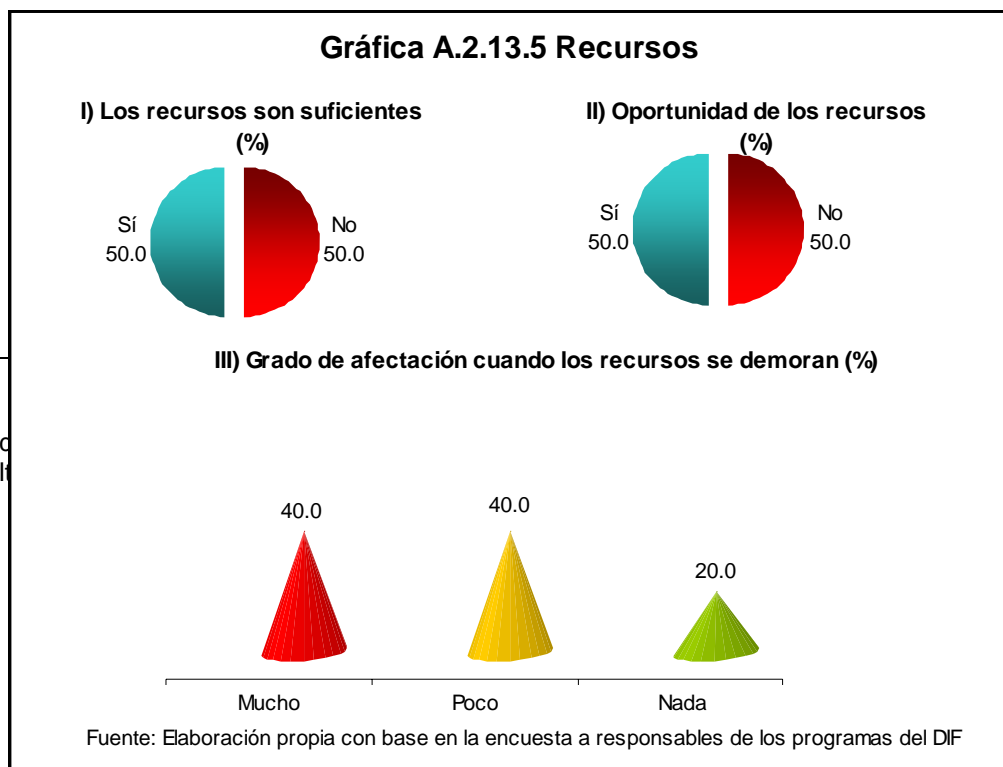
### e. *Costo-beneficio*



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

Lamentablemente, por la estructura organizacional del SNDIF, mucha de la información recolectada por el subprograma se queda en las entidades<sup>60</sup> y no es recopilada al nivel nacional lo que limita conocer el impacto total del PVF. Sería recomendable para la eficiencia del subprograma realizar un mejor proceso de recolección de información en los estados para realizar un seguimiento comparativo al subprograma entre entidades y periodos.

En cuanto al recurso del subprograma, de acuerdo con la mitad de los responsables estatales, el presupuesto con el que cuentan no es suficiente para ejecutar el subprograma de forma idónea, y la mayoría considera que los retrasos en la entrega de los recursos afectan su desempeño.



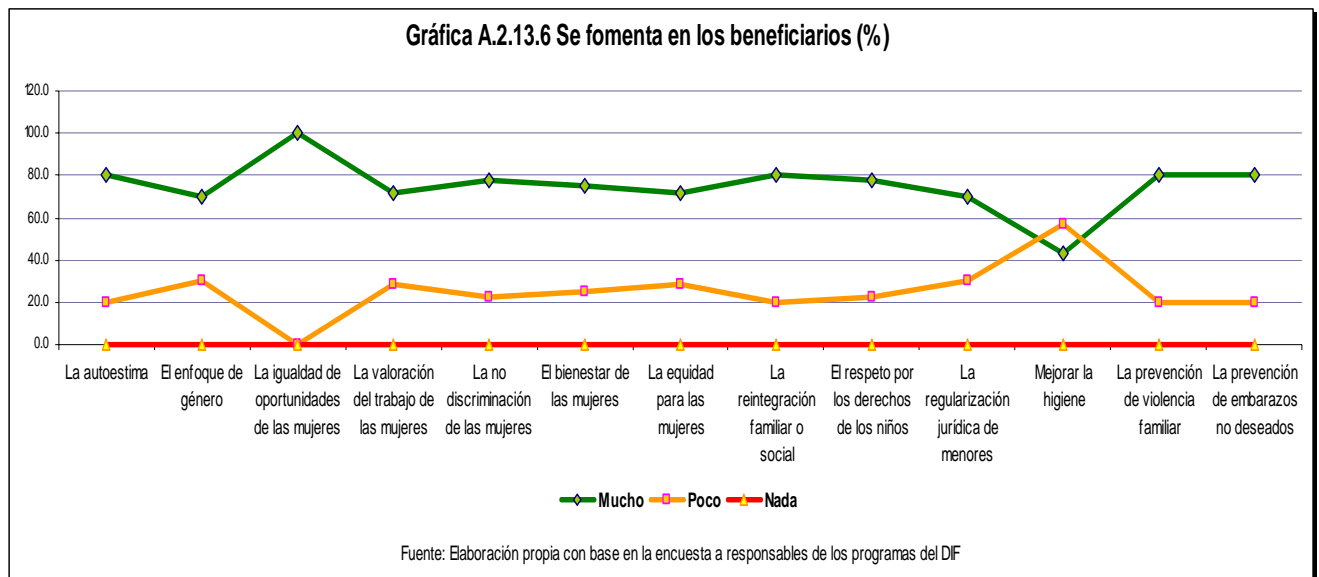
<sup>60</sup> En el Cuad...  
menores mal...



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

### f. Verificación en campo del cumplimiento de las metas físicas y financieras

Adentrarse en el tema del maltrato infantil por medio de la información estadística es difícil ya que tienen que considerarse factores como la vergüenza y el miedo de quienes sufren el maltrato que son obstáculos para proporcionar información.



### g. Gestión



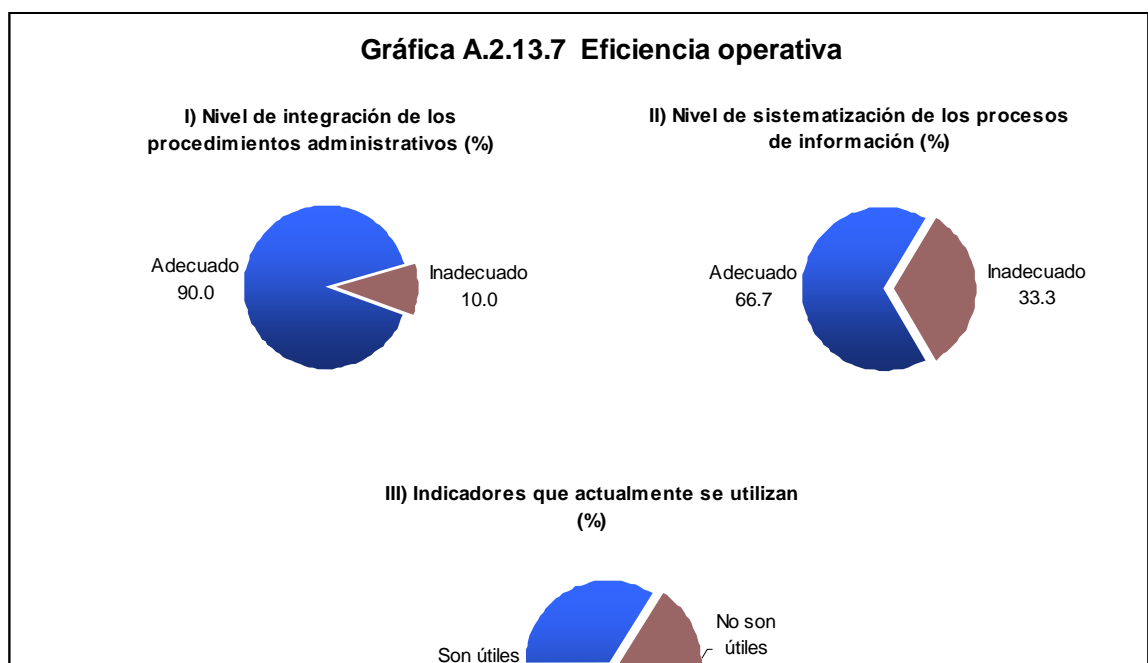
## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

Entre sus acciones se encuentra atender las denuncias sobre el maltrato del menor, efectuar su registro y verificarlo mediante la investigación en el lugar donde reside la familia involucrada en los hechos de violencia, para comprobar o descartar el maltrato.

Para buscar y detectar posibles causas y evidencias del maltrato, verifica las condiciones higiénicas y organización del hogar. En algunos estados, también se investigan los hechos de violencia con fuentes indirectas como maestros y vecinos del menor.

Se realiza un estudio psicosocial de la familia, elaborando un diagnóstico para posteriormente definir el plan social de trabajo, que será implementado por medio de visitas domiciliarias para el auxilio y orientación a la familia, a fin de orientar sobre la solución de las carencias que padezca el menor y el resto de sus familiares directos, mediante el cambio de actitudes y canalizaciones a otras áreas de apoyo.

También proporciona tratamiento jurídico, en caso de que sea necesario, solicitando la intervención de la Coordinación Técnica especializada de la institución o de la Procuraduría General de Justicia de los estados, por conducto de sus Agencias Especializadas en Asuntos de Menores. En caso de necesidad de asistencia médica, solicita la participación de la institución que corresponda, sea el ISSSTE, el IMSS o alguno de los Hospitales Infantiles de la Secretaría de Salud.





**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

Proporciona terapia de apoyo inmediata y cuando sea necesario y conveniente, integrando a las familias involucradas en problemas de violencia, a los grupos de dinámicas familiares.

Integra un resumen de las actividades realizadas con la familia cuando el problema de violencia familiar alcance cierto grado de equilibrio familiar, y se cierra el caso.

*h. Escenario prospectivo*

La violencia familiar lamentablemente es una problemática arraigada a nuestra sociedad y que es difícil de erradicar, ya que en muchos casos no existe la denuncia. Debido a que las agresiones se realizan encubiertas por la aparente pasividad del hogar y a causa de que las víctimas no encuentran en las instituciones sociales la respuesta que corte el círculo de violencia, se dificulta el combate de estos delitos intrafamiliares.

La atención resulta compleja dado que una persona agresora no sabe que lo es y, por lo tanto, no reconoce que su familia corre peligro a su lado; por otro lado, es poco probable que ante una situación de violencia familiar los testigos sepan cómo actuar. En



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

el caso de los menores maltratados debe prestarse mayor atención por parte de los adultos que conviven con ellos, ya que, por su edad, los infantes necesitan la ayuda de terceras personas que hayan detectado el problema.

Para poder brindar la atención más adecuada es necesario entender los pormenores de esta problemática. En un estudio del año 2000 del DIF-DF sobre menores trabajadores y de calle en la ciudad de México reveló que la cohesión de los vínculos familiares favorece o cancela el desarrollo de niñas y niños, siendo la niñez callejera el ejemplo extremo de la ruptura de cualquier vínculo familiar.

Asimismo, indica que las familias colaterales (en las que viven con abuelos y otros parientes) y las compuestas por un padrastro, madrastra y nuevos hijos, calificadas por la investigadora Teresa Incháustegui como “familias cenicientas” propicia que las y los adolescentes trabajen largas jornadas para asegurar su sustento. En contraposición, en las familias nucleares o uniparentales, los ingresos del menor que trabaja, en muchas ocasiones, pueden ser usados en diversiones o ropa y sus jornadas son más cortas.

### i. *Resultados específicos*

En materia de prevención de la violencia familiar, el área jurídica del DIF Hidalgo promueve la semana estatal de vacunación contra la Violencia Familiar, donde la idea es dotar al mayor número posible de menores de una cartilla de vacunación similar a las proporcionadas por el sector salud con la diferencia de que mediante lúdicas o sesiones el menor identifique las causas y consecuencias de la violencia familiar; de tal forma, el menor va vacunándose y su cartilla de vacunación es registrada. Esta idea es sencilla y es coordinada por el DIF y su patronato primordialmente.

En 2004 se proporcionó asesoría y atención jurídica a 490 menores maltratados reportados en las instalaciones del dif-Hidalgo, a 296 mujeres maltratadas y se otorgaron 5 667 asesorías en forma directa y personalizada.

Las subprocuradurías proporcionan servicios asistenciales y de representación jurídica



## **Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

a menores de edad e integrantes de familias vulnerables de distintas regiones de la entidad, contribuyen a la resolución de las controversias intra-familiares y son un apoyo fundamental para los DIF Municipales. En las subprocuradurías de Huejutla, Huichapan e Ixmiquilpan se atendieron a más de 3 mil personas.

En el Estado de Jalisco el equipo operativo de la Unidad de Orientación y Atención a la Violencia Familiar trabaja en estricto apego a los modelos elaborados por el Centro Estatal de Prevención y Atención a la Violencia Intrafamiliar (Cepavi). En caso de ser necesaria alguna modificación a los contenidos de los modelos elaborados por el Cepavi, se hace del conocimiento del mismo para su valoración y, en su caso, aprobación.

Se realizan reuniones interdisciplinarias por parte del equipo operativo de la Unidad con la finalidad de analizar los casos de violencia intrafamiliar y evaluar los avances y limitaciones en la atención integral.

El personal que labora en la unidad se compromete a guardar estricta confidencialidad y secreto profesional en torno a los casos de los que se tenga conocimiento en el registro casuístico. Tiene que contar también con contención psicológica con el fin de sobrellevar las tensiones emocionales que acarrea la atención a personas involucradas en violencia intrafamiliar y se les ofrece la oportunidad de recibir atención psicoterapéutica personal.

La Unidad debe contar con una persona responsable que funja como coordinador (a) del trabajo interdisciplinario y la operatividad de la Unidad, y que pueda además representarla en las acciones de carácter interinstitucional.

Los expedientes elaborados en la Unidad son estrictamente confidenciales, por lo que no podrán prestarse a ninguna persona ajena a la misma, salvo en los casos que sean requeridos por alguna autoridad judicial, administrativa o del propio Consejo, quienes deberán hacerlo solicitándolo formalmente por escrito y argumentando debidamente el



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

motivo de la petición.

*j. Conclusiones y recomendaciones*

Debido a que las mujeres son las que más sufren las diferentes formas de violencia, el PVF es intrínsecamente un subprograma que apoya la equidad de género. Sin embargo, no basta con que esté dirigido hacia las mujeres, o diseñado para las mujeres o que la mayoría de los beneficiarios sean de sexo femenino; es importante asegurar que las acciones estén diseñadas con perspectiva de género.

Por ello, es fundamental que los psicólogos, trabajadores sociales, abogados y demás profesionales participantes se capaciten a profundidad en aspectos de género y que el subprograma se transversalice con perspectiva de género.

Asimismo, es fundamental asignarle más recursos al subprograma para realizar campañas de difusión y prevención que sensibilicen a la población en esta problemática pues, por aspectos culturales, ni víctimas ni victimarios son conscientes de que están inmersos en una dinámica de violencia.

El PVF debe continuar operando dentro del SNDIF y debe ser favorecido con un incremento en el presupuesto que lo consolide con una responsabilidad más activa en el combate y prevención de la problemática, otorgando un apoyo integral y que no quede rezagado al simple papel de canalizador de las víctimas a otras instituciones sino, por el contrario, ser una fuerte herramienta de soporte para la población que necesita ser atendida

Sería recomendable para la eficiencia del subprograma realizar un mejor proceso de recolección de información en los estados para dar un mejor seguimiento comparativo al subprograma entre entidades y periodos.

Hay que fomentar la creación en estados y municipios de centros de atención a la



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

población vulnerable, ya que esta suele presentar escepticismo de realizar alguna denuncia en ministerios públicos donde considera que no será escuchada, o minimiza el abuso al que fue sometido temiendo realizar una denuncia formal que posteriormente le genere conflictos mayores.

Es necesario evitar la continua rotación de personal e implementar capacitación especializada para contar en los centros de atención con un equipo de profesionales completamente sensibilizado y comprometido con la problemática.

El SNDIF debe fomentar la firma de acuerdos interinstitucionales que favorezcan la coordinación de acciones que permiten otorgar una mejor atención a las víctimas de violencia intrafamiliar.

### **2.2.14 Regularización Jurídica de Menores (RJM)**

Como su nombre lo indica este subprograma es el responsable de las acciones administrativas o legales encaminadas a la regularización jurídica de las niñas, niños y adolescentes<sup>61</sup> que ingresan en los Centros Nacional Modelo de Atención, Investigación

---

<sup>61</sup> En concordancia con:

La Convención Sobre la Protección de Menores y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional.

La Convención sobre los Derechos del Niño.

La Ley General de Salud.

La Ley de Asistencia Social.

La Ley para la Protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

La Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Distrito Federal.

El Código Civil para el Distrito Federal.

El Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

La Norma Oficial Mexicana NOM-167-SSA-1-1997 para la Prestación de Servicios de Asistencia Social para Menores y Adultos Mayores.

La Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

El Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

El Acuerdo por el que el SNDIF da a conocer las Reglas de Operación e Indicadores de resultado del Programa de Atención a Población en Desamparo.



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

y Capacitación (CNMAIC), las Casas Cuna y las Casas Hogar, en estado de abandono o riesgo por causas que afecten su normal desarrollo biosicosocial, así como la formalización del procedimiento de adopción nacional, por extranjeros e internacional.

El SNDIF<sup>62</sup> desempeña la tutela con arreglo a las leyes aplicables sobre las niñas, niños y adolescentes durante su permanencia en el Sistema y su finalidad es reintegrarlos a su núcleo familiar o integrarlos a una familia adoptiva, logrando la protección física mental y social a que tienen derecho.

La adopción es un acto jurídico en virtud del cual se crea una relación análoga de la filiación natural entre dos personas naturalmente extrañas. El adoptado tiene en la familia del o de los adoptantes los mismos derechos, deberes y obligaciones del hijo consanguíneo.

La adopción es una medida de protección por excelencia consagrada en los tratados internacionales y en nuestra legislación. Hablar de adopción significa integrar a los niños, niñas y adolescentes a una familia adoptiva. El SNDIF, en su carácter de autoridad central en materia de adopción internacional, ejerce sus facultades de acuerdo con lo establecido en la Convención sobre la Protección de Menores y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional, la cual entró en vigor en México el 1 de mayo de 1995.

Por otra parte, el Departamento de Asistencia Jurídica a Centros Asistenciales de la Dirección de Asistencia Jurídica es la única instancia a quien corresponde recibir las solicitudes de adopción nacional e internacional, así como proporcionar el turno correspondiente a los CNMAIC, Casas Cuna y Casas Hogar, otorgando confiabilidad y transparencia a la solicitud.

---

<sup>62</sup> Por medio de los directores de los Centros Nacionales Modelo de Atención, Investigación y Capacitación Casas Cuna y Casas Hogar.



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

Es responsabilidad del SNDIF velar por el sano desarrollo biosocial de las niñas, los niños y los adolescentes, albergados en los CNMAIC Casas Cuna y Casas Hogar así como proporcionar una familia estable y calificada, mediante la adopción, a los menores albergados en casas hogar cuya situación jurídica así lo permita sin violentar el marco jurídico establecido.

### *a. Cumplimiento del objetivo general y de los objetivos particulares*

Con la investigación realizada durante el estudio de campo se pudo detectar la eficiencia con la que actualmente está operando el subprograma en distintas entidades del país. En algunos SEDIF se han complementando las acciones administrativas y judiciales del proceso de adopción, con acciones paralelas donde se trabaja con los futuros padres adoptivos, realizando talleres de sensibilización de lo que implica ser un padre adoptivo y las particularidades y obstáculos sociales a los que se pueden ver expuestos.

También se han hecho esfuerzos para fomentar la adopción de niños mayores de ocho años (edad en la que existe menor demanda por parte de la sociedad y, por ende, menor número de adopciones consumadas) dificultando la posibilidad del niño para integrarse a un núcleo familiar.

El SNDIF ofrece el servicio totalmente gratuito y los solicitantes sólo tienen que cubrir el pago de los derechos de las copias certificadas en el proceso judicial de adopción, la inscripción de la adopción, el acta de nacimiento ante el Registro Civil, el permiso de adopción, el pasaporte y los demás que se requieren ante otras instancias.

En cuanto a la sistematización de la información, es importante que en el diseño del módulo de adopciones del SIFEM se incluya no sólo del número de casos y beneficiarios, sino el número de solicitudes por entidad, la duración del proceso de adopción, el perfil socioeconómico de los adoptantes e indicadores que faciliten la medición de la eficiencia y la eficacia del subprograma ya que lo referente a las solicitudes y



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

adopciones anuales se queda en las entidades federativas y no existe un documento que englobe lo realizado por el subprograma a nivel nacional impidiendo conocer con precisión la cobertura alcanzada y su variación con relación a años anteriores, así como la tasa de crecimiento media anual a nivel nacional, estatal y municipal.

Con la operación del SIFEM se espera que los dos módulos, el de menores albergados y el de adopciones, puedan ser consultados en todos los SEDIF para intercambiar información de los menores candidatos de adopción y de los solicitantes de adopción nacional e internacional para que los primeros permanezcan institucionalizados el menor tiempo posible.

### *b. Cumplimiento de las reglas de operación*

El SNDIF se encarga de brindar asistencia social integral a los menores y llevar a cabo el procedimiento de adopción nacional e internacional para las personas que desean adoptar a fin de identificar si cuentan con perfiles adecuados para formar una familia y la solvencia económica para cubrir las necesidades del menor, otorgando la asistencia jurídica a los solicitantes a fin de conocer los trámites necesarios para una adopción con certeza jurídica.

Para garantizar que la adopción e integración familiar en todos los aspectos sea exitosa se agotan varios pasos tanto administrativos como judiciales y es necesario cubrir los siguientes requisitos.<sup>63</sup>

Para solicitantes de Adopción Nacional y por extranjeros:

1. Entrevistarse con el Área de Trabajo Social del CNMAIC Casas Cuna y Casas Hogar que corresponda.

---

<sup>63</sup> La información detallada sobre los requisitos y el proceso de adopción se incluye en el presente documento por solicitud expresa del área responsable de estos servicios.



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

2. Presentar copias certificadas del acta de nacimiento de los solicitantes y de los hijos que pudiesen tener, y en caso de matrimonio, copia certificada del acta de éste.
3. En los casos de concubinato, deberán cumplirse los requisitos de la legislación aplicable.
4. Dos cartas de recomendación de personas que conozcan al o los solicitantes, que incluyan domicilio y teléfono de las personas que los recomiendan.
- 5 Una fotografía a color tamaño credencial, de cada uno de los solicitantes.
- 6 Diez fotografías tamaño postal a color de su casa, que comprendan la fachada y todas las habitaciones interiores de la misma, así como de una reunión familiar en la que participen los solicitantes.
7. Certificado médico de buena salud del o de los solicitantes, expedido por institución oficial, así como exámenes toxicológicos.
8. Constancia de trabajo, especificando puesto, antigüedad y sueldo, o documentación que acredite fehacientemente los ingresos que perciben el o los solicitantes; así como cualquier otro documento que acredite su solvencia económica
9. Identificación oficial con fotografía de cada uno de los solicitantes (credencial de elector o pasaporte)
10. Comprobante de domicilio.
11. Acreditar su estancia legal en el país, en el caso de solicitantes de adopción por extranjeros.
- 12.- Presentar documento expedido por autoridad oficial correspondiente que acredite que pueden realizar trámites administrativos, en el caso de solicitantes por extranjeros.



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

13. Llenar y firmar la solicitud proporcionada por el SNDIF
14. Estudios socioeconómico y psicológico, que practicará el SNDIF

Con este cúmulo de información se puede realizar una identificación plena de los solicitantes para tener mayor criterio al momento de asegurar el futuro de la niña, niño o adolescente. En caso de resultar procedente la solicitud de adopción, y una vez que el SNDIF la comunique a los solicitantes la asignación, éstos deberán cumplir con el siguiente proceso:

1. Tener una convivencia mínima de una semana y máxima de tres, con el menor asignado, en el lugar donde se ubique el Centro Asistencial, la que se llevará a cabo previamente al procedimiento judicial de adopción.
2. Asistencia a los talleres impartidos en la escuela para padres del SNDIF.
3. Aceptación expresa de que el SNDIF realice el seguimiento del menor dado en adopción.

Para solicitantes residentes de un país no contratante de la Convención sobre la Protección de Menores y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional de La Haya los requisitos son:

1. Carta manifestando la voluntad de adoptar, señalando la edad y sexo del menor que se pretende adoptar.
2. Presentar copias certificadas del acta de nacimiento de los solicitantes y de los hijos que pudiesen tener, y en caso de matrimonio, copia certificada del acta de este.
3. Dos cartas de recomendación de personas que conozcan a los solicitantes, que incluya domicilio y teléfono de las personas que los recomiendan.
4. Una fotografía a color tamaño credencial, de cada uno de los solicitantes.



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

5. Diez fotografías tamaño postal a color de su casa, que comprendan la fachada y todas las habitaciones interiores de la misma, así como de una reunión familiar en la que participen los solicitantes.
  6. Certificado médico de buena salud de los solicitantes expedido por una institución oficial. En los países en que no sea posible obtener dicho certificado expedido por una institución pública, podrá expedirse por una institución médica privada, debiendo contener los datos que permitan la identificación y localización de dicha institución, así como del responsable de la misma.
  7. Constancia de trabajo, especificando puesto, antigüedad y sueldo, o documentación que acredite fehacientemente los ingresos que perciben los solicitantes; así como cualquier otro documento que acredite su solvencia económica.
  8. Identificación oficial con fotografía de cada uno de los solicitantes (pasaporte)
  9. Comprobante de domicilio
  10. Estudios socioeconómico y psicológico, practicados por una institución pública o privada de su país de origen.
  11. Autorización del país de origen o de residencia, para adoptar a una niña (o) mexicana (o).
- En caso de resultar procedente la solicitud de adopción y una vez que el SNDIF la comunique a los solicitantes, éstos deberán cumplir con lo siguiente:
12. Aceptación expresa de tener una convivencia mínima de una semana y máxima de tres con el menor asignado en la ciudad donde se ubique el Centro Asistencial, la que se llevará a cabo previamente al procedimiento judicial de adopción
  13. Aceptación expresa de que el SNDIF realice el seguimiento del menor dado en



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

adopción, a través de las autoridades consulares mexicanas, en el país de origen del solicitante.

14. Tramitar, cuando se les requiera, el permiso especial para realizar trámites de adopción, ante el INM.

Todos los documentos deberán ser traducidos al español, por perito traductor autorizado en su país y debidamente legalizados o apostillados.

Los requisitos para solicitantes residentes de un país contratante de la Convención sobre la Protección de Menores y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional de La Haya consisten en enviar por conducto de la autoridad central o entidad colaboradora la siguiente documentación:

1. Copias certificadas de actas de nacimiento de los solicitantes y de los hijos que pudiesen tener, y en caso de matrimonio, copia certificada del acta de éste.
2. Una fotografía a color tamaño credencial de cada uno de los solicitantes.
3. Diez fotografías tamaño postal a color de su casa, que comprendan la fachada y todas las habitaciones interiores de la misma, así como de una reunión familiar en la que participen los solicitantes.
4. Certificado médico de buena salud de los solicitantes expedido por una institución oficial. En los países en que no sea posible obtener dicho certificado expedido por una institución pública, podrá expedirse por una institución médica privada, debiendo contener los datos que permitan la identificación y localización de dicha institución, así como del responsable de la misma.
5. Constancia de trabajo, especificando puesto, antigüedad y sueldo, o documentación que acredite fehacientemente los ingresos que perciben el o los solicitantes, así como, cualquier otro documento que acredite su solvencia económica.



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

6. Identificación oficial con fotografía de cada uno de los solicitantes (pasaporte)
7. Estudios socioeconómico y psicológico practicados por instituciones públicas u otros organismos debidamente acreditados por la autoridad central del país de recepción.
8. Certificado de Idoneidad, expedido por la autoridad central del país, que acredite que los solicitantes son considerados aptos para adoptar.
9. Certificado de no antecedentes penales.

En caso de resultar procedente la solicitud de adopción y una vez que el SNDIF haya remitido a la autoridad central del país de recepción el Informe sobre la adoptabilidad y las características del menor propuesto en adopción, los solicitantes, a través de dichas instancias, deberán adicionalmente cumplir con lo siguiente:

10. Autorización de la autoridad competente para que el menor adoptado ingrese y resida permanentemente en el país receptor.
11. Aceptación expresa de tener una convivencia mínima de una semana y máxima de tres con el menor asignado, en la ciudad donde se ubique el Centro Asistencial, la que se llevará a cabo previamente al procedimiento judicial de adopción.
12. Autorización para que se siga el procedimiento de adopción.

Por ser un procedimiento legal, en cada entidad adopta particularidades en concordancia con sus leyes específicas.<sup>64</sup>

*c. Equidad*

El SNDIF realiza reuniones con los SEDIF para buscar una coordinación y aplicación

---

<sup>64</sup> Algunos estados incorporaron ya la adopción plena en su legislación y tienen leyes de adopción específicas en tanto que en otros sólo se incluye en el Código Civil o de la Familia.



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

adecuadas de los subprogramas de regularización jurídica y adopciones, para lograr el máximo grado de bienestar, equidad e igualdad en beneficio de las niñas, niños y adolescentes albergados en los CNMAIC Casas Cuna y Casas Hogar

Con las bases de datos disponibles no es viable el análisis por género y no es posible determinar el grado de bienestar, equidad e igualdad del subprograma. Es necesario el procesamiento de esa información institucional para construir diversos indicadores que determinen la eficiencia con la que trabaja el subprograma y su contribución a la equidad.

Aunque en algunos SEDIF las bases de datos con estos indicadores existen no se recopilan en un documento a nivel nacional, por lo que el SNDIF debe darse a la tarea de retroalimentación con cada una de las entidades.

### *d. Beneficios económicos y sociales*

Es importante establecer que el objetivo social del SNDIF no es aumentar el número de adopciones, sino disminuir las causas por las que los menores se quedan sin familia, contribuyendo así a una reintegración familiar que sea capaz de cuidar, formar y educar adecuadamente a los pequeños.

Los beneficios del subprograma no se limitan solo a la asesoría legal inicial que reciben los interesados en el proceso de adopción, además se imparte el curso de escuela para padres sobre los alcances jurídicos que implica la adopción a las personas o parejas interesadas o que aprobaron las etapas necesarias para la adopción y una asesoría permanente en todo el proceso.

En cuanto a la información, las bases de datos del subprograma son muy ambiguas y poco representativas. El Padrón de beneficiarios del "Programa de asistencia social y jurídica a población con vulnerabilidad" del ejercicio 2004 sólo menciona 168 casos con el nombre de los beneficiarios, informando que recibieron valoraciones psicológicas y socioeconómicas y el mes en que lo hicieron. No incluye información básica como el



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

número de solicitudes de adopción tramitadas en el año, número de adopciones concluidas y no existen las cifras desagregadas por entidad.

Estas lagunas de información se ven reflejadas en la información que se difunde del subprograma no sólo al interior del SNDIF sino a la sociedad en general. Por ejemplo en la página Web del SNDIF<sup>65</sup> se informa que en el ejercicio 2003, se concluyeron 259 adopciones. De éstas, 213 fueron realizadas por mexicanos y 46 por extranjeros. El concentrado de Información sobre adopciones proporcionado por la Dirección de Asistencia Jurídica del SNDIF en 2003 reporta 418 adopciones concluidas de las cuales 363 fueron realizadas por mexicanos y 55 por extranjeros. Es importante evitar este tipo de equivocaciones porque podrían desvirtuar la ardua labor realizada en cada una de las entidades por fallas o errores estadísticos.

De acuerdo con la DAJ, en el ejercicio 2003 se realizaron 418 adopciones siendo (363 nacionales 55 internacionales) y se encontraban 669 adopciones en proceso (632 nacionales y 37 internacionales). En 2004 se realizaron 359 adopciones (305 nacionales y 55 internacionales) y estaban en proceso 388 adopciones (363 nacionales, y 25 internacionales).

### e. *Costo-beneficio*

Definir el costo beneficio de un subprograma no es viable si no se cuenta con información de su costo real desde el punto de vista de los gastos directos e indirectos en que incurre.

En otros subprogramas se solicitó a los entrevistados que otorgaran un valor monetario al servicio recibido y se contrastó con el monto que costaría un servicio como un acercamiento del beneficio obtenido en relación con el costo desde el punto de vista de

---

<sup>65</sup> <http://www.dif.gob.mx/dif/prensa/noticias/2004/marzo/19032004b.html>



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

un valor social y su traducción al costo de oportunidad de elegir cualquiera otra opción.

Sin embargo, por la confidencialidad de los solicitantes de adopción y de los menores, para este subprograma no se entrevistó a beneficiarios.

*f. Verificación en campo del cumplimiento de las metas físicas y financieras*

Dado que el SNDIF no proporciona recursos financieros a los estados, tampoco establece metas específicas por entidad federativa. Por lo tanto, no existía la posibilidad de verificar en campo el cumplimiento de las metas físicas y financieras del DIF nacional.

Con respecto a las metas físicas y financieras de los SEDIF visitados en el trabajo de campo, el avance correspondía a lo programado o ya había sido superado.

*g. Gestión*

Para dar un veredicto justo e imparcial sobre la solicitud de adopción, existe un órgano colegiado denominado Consejo Técnico de Adopciones<sup>66</sup> que tiene entre sus funciones validar los expedientes de los solicitantes de adopción nacional e internacional, con base en el predictamen sobre la improcedencia y procedencia, emitido por una junta interdisciplinaria de los CNMAIC o de instituciones privadas integrantes del mismo consejo.

Cada miembro del Consejo Técnico tiene un voto, pero sólo el presidente y el secretario técnico pueden designar a un suplente para ausencias, por causas de fuerza mayor, quien puede votar en su representación.

Para asegurar un criterio sustentado por parte del Consejo Técnico se requiere que sus miembros cuenten con estudios profesionales de las carreras de Derecho, Psicología, Trabajo Social y Medicina. Dicho Consejo Técnico se reúne mensualmente y, en forma

---

<sup>66</sup> Integrado por un presidente, un secretario y varios consejeros.



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

extraordinaria, cuando así se requiera, de acuerdo con el número de solicitudes a tratar.

Dentro del procedimiento de adopción se hace una presentación documental y física de la niña, niño o adolescente asignado a los solicitantes de adopción y se llevan a cabo convivencias supervisadas por el mismo personal de las áreas de Trabajo Social y Psicología, previas al procedimiento judicial de adopción, hasta que éste concluya.

Se programan entre tres y diez visitas de convivencia del menor con los solicitantes, procurando que se realicen en días consecutivos dentro de las instalaciones del centro asistencial.

En algunos estados, estas convivencias pueden ser extrainstitucionales cuando se desprende que hay posibilidades de integración, de conformidad con los reportes y valoraciones emitidos por los CNMAIC Casas Cuna y Casas Hogar, o en su caso autorización judicial.

Las etapas dentro del procedimiento de adopción hasta concluir satisfactoriamente su trámite son:

1. Entrega-recepción de solicitud a trámite, previo cumplimiento de los requisitos establecidos.
2. Valoraciones social y psicológica.
3. Resolución de procedencia o improcedencia de la solicitud y su notificación al solicitante.

De resultar procedente:

4. Ingreso a lista de espera.
5. Asistir a Escuela de Padres Adoptivos.



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

6. Asignación de la niña (o) en adopción internacional y se envía informe de adoptabilidad a la autoridad competente o a solicitantes de adopción cuando su país no forme parte de la Convención
7. Actualización de valoraciones social y psicológica.
8. Presentación documental y física del menor a los solicitantes (en caso de haber aceptado)
9. Convivencia intra y extrainstitucionales.
10. Informe de convivencias.
11. Proceso judicial de adopción.
12. Inscripción en Registro Civil (si la sentencia firme aprueba la adopción)
13. Entrega recepción definitiva del menor a los padres.
14. Seguimiento del menor integrado familiarmente.

Cuando concluye la solicitud de adopción, el sistema da un seguimiento por conducto del área de Trabajo Social y Psicología durante un periodo mínimo de un año (máximo de dos), con visitas domiciliarias o comparecencias cada seis meses en las cuales se valoran el proceso de integración de la familia y el estado general de la niña, niño o adolescente. Cuando la familia tenga su domicilio en un estado de la República Mexicana el seguimiento se efectúa por conducto del SEDIF y en la adopción internacional por medio de las autoridades centrales en materia de adopción o en su caso de las autoridades consulares mexicanas.

El procedimiento de adopción se puede clasificar en tres categorías:

- Adopción nacional.- Es la realizada por solicitantes mexicanos, con residencia



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

temporal o permanente en nuestro país.

- Adopción internacional.- Es la promovida por solicitantes con residencia habitual fuera del territorio nacional.
- Adopción por extranjeros.-Es la promovida por ciudadanos de otro país con residencia temporal o permanente en el territorio nacional.

Además del desarrollo de un sistema de información detallado que recupere las principales características de los adoptantes y de los menores, se proponen que se capture la siguiente información y se construyan los indicadores que se indican:<sup>67</sup>

### Eficiencia

- Costo promedio por servicio
  - Gasto realizado / número de servicios otorgados
  - Gasto realizado / número de menores de casas hogar integrados a una familia adoptiva
- Productividad del personal
  - Número de servicios otorgados / personal del subprograma

### Eficacia

- % Cobertura de atención
  - Adoptantes aprobados / adoptantes solicitantes

---

67

<http://sistemadif.jalisco.gob.mx/Programas/Manuales%20Operativos/CONSEJO%20ESTATAL%20DE%20FAMILIA/Adopciones.pdf>



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

- Adoptantes aprobados que desistieron / Total de adoptantes aprobados
- Menores de casas hogar integrados a una familia / Adoptantes aprobados

### Efectividad

- % de efectividad
  - Menores de casas hogar integrados a una familia / Adoptantes aprobados
  - Remociones de adopción / Adopciones otorgadas

### Legitimidad

- % de satisfacción del usuario
  - Usuarios satisfechos / Total de usuarios
- % de insatisfacción del usuario
  - Usuarios que se quejaron / Total de usuarios

Para ofrecer un servicio de calidad y calidez humana el SNDIF revisó el procedimiento de adopción nacional e internacional, detectando las actividades que no eran necesarias y alargaban el procedimiento, por lo que determinó acciones para mejorar y optimizarlo así como ofrecer un compromiso de servicio al ciudadano mediante la Carta Compromiso al Ciudadano<sup>68</sup> brindando al usuario confiabilidad, transparencia, confidencialidad, imparcialidad y asumiendo la responsabilidad de emitir la resolución

---

<sup>68</sup> Es un documento público, accesible, sencillo y claro, que proporciona a la ciudadanía toda la información necesaria para realizar un trámite o solicitar un servicio, hace énfasis en los estándares de calidad que la dependencia o entidad se compromete a cumplir, e incluye formas para la participación ciudadana. Las Cartas Compromiso al Ciudadano (CCC) no generan nuevos derechos ni obligaciones. Sin embargo, ayudan a los ciudadanos a ejercer los ya existentes y refuerzan otros derechos naturales; por ejemplo, la amabilidad con la que el ciudadano debe ser tratado por el gobierno o la respuesta efectiva que éste debe dar a una sugerencia, entre otros.  
(<http://innova.presidencia.gob.mx/ciudadanos/biblioteca/index.php?contenido=87&pagina=6&>)



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

de su solicitud de improcedencia o procedencia en un plazo de tres meses a partir del día siguiente hábil de la recepción de su solicitud debidamente requisitada.<sup>69</sup>

### *h. Escenario prospectivo*

La evolución del subprograma depende en gran medida de la actualización del marco jurídico que garantice el desarrollo y la protección de los niños; determine las causales y procedimientos para la pérdida de la patria potestad por abandono u omisión de cuidados; incorpore la adopción plena y agilice los trámites de adopción, etcétera.

Es indudable la relevancia de simplificar los procedimientos de adopción que faciliten la integración de los menores a un núcleo familiar. Sin embargo, en contraposición al nombre del subprograma, éste no debería limitarse al aspecto de la regularización en el ámbito jurídico sino al de la prevención de las causas<sup>70</sup> por las cuales los menores se encuentran en esa situación para lo cual sería fundamental fomentar proyectos de investigación en este campo.

### *i. Resultados específicos<sup>71</sup>*

El Programa de Adopciones del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México, creado en junio de 2004, permite agilizar los procesos de adopción en el estado, el país y el extranjero. Esta iniciativa forma parte de las cinco reformas legales enviadas a la Legislatura local por el gobernador actual, que se inscriben en el Programa de Acción a Favor de la Infancia del Estado de México 2002-2005, en el que se actualiza el marco jurídico para garantizar el desarrollo y la protección de los niños mexiquenses.

---

<sup>69</sup> no existía tiempo determinado para la entrega de dicha resolución

<sup>70</sup> Principalmente en los casos de abandono u omisión de cuidados.

<sup>71</sup> Debido a la confidencialidad que se guarda en el caso de las adopciones, para este subprograma no se entrevistó a beneficiarios por lo que se presenta como ejemplo el estudio de caso de una de las entidades visitadas en el trabajo de campo.



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

Otro de los logros de este año es el convenio celebrado en octubre de 2004 entre el DIFEM y el Instituto Madrileño del Menor y la Mujer, por medio del cual se acordó establecer mecanismos de colaboración para lograr que los niños mexiquenses, mayores de seis años y atendidos en los albergues institucionales, sean adoptados en España, con lo que los menores tendrán mayores posibilidades de encontrar una familia.

Como primer resultado de dicho convenio, el DIFEM entregó los datos generales de cerca de 120 menores que, de acuerdo con el marco legal vigente en la entidad y en coincidencia con los requisitos que establecen los procedimientos de adopción internacional, pudieran formar parte de una familia española, brindándoles la oportunidad de incorporarse a un núcleo familiar.

El Estado de México es la tercera entidad, luego de Oaxaca y el Distrito Federal, con más adopciones de niños por parejas extranjeras. De 1999 a la fecha, el DIFEM entregó a 301 menores en adopción, 263 (89%) a mexicanos y 38 (11%) a extranjeros.<sup>72</sup>

En el Estado de Jalisco se establecieron cursos de capacitación sobre los alcances jurídicos que implica la adopción a las personas o parejas interesadas o que aprobaron las etapas necesarias para la adopción, así como asesoría permanente a padres adoptivos. Se trabaja en la capacitación constante al equipo interdisciplinario (trabajador social, psicólogo y abogado) de los municipios en la operación y canalización de casos que requieran atención.

Para una mejor atención se actualiza anualmente el padrón estatal de menores para intervenir en la resolución de su situación jurídica, coordinándose entre las instituciones públicas y privadas que intervienen en las adopciones tales como Jueces de lo familiar, ministerios públicos, registro civil, asociaciones civiles y el Instituto Cabañas, entre

---

<sup>72</sup> España encabeza la lista, seguida de Francia y Canadá.



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

otros, para proponer alternativas de acción y procurando que los procesos sean llevados dentro del marco legal.

Básicamente las acciones realizadas durante 2004 en lo concerniente a la Regularización Jurídica de Menores en el estado de Hidalgo son las siguientes.

Al contar con la Casa del Niño, durante el período enero - octubre de 2004, ingresaron 45 menores, cuyas edades fluctúan entre los 7 y 17 años de edad y se resolvió la situación jurídica de 40 de ellos, existiendo una población promedio de 40 menores. El estado promueve las adopciones de menores que superan los tres años, pero no se pudo obtener la cifra exacta de cuantos de los 45 menores quedaron sujetos a adopción.

En la Casa-Cuna ingresaron 75 menores, cuyas edades fluctúan entre los 0 y 6 años de edad, resolviendo la situación jurídica de 71 de ellos.

En ese periodo se recibieron 57 solicitudes de adopción, de las cuales 48 son nacionales y 9 internaciones (6 de España y 3 de Francia). De éstas se dieron en adopción a 20 menores, de los cuales todos fueron nacionales.

En el municipio de Mineral de Reforma se cuenta con un área específica que otorga este servicio a la población, se realizan diversas acciones en defensa de los derechos de las personas que acuden a solicitar apoyo tratando de conciliar entre ellas, pero los que por su gravedad no pueden ser atendidos en el municipio y requieren de instancias especializadas son turnados al sistema DIF estatal.

El SMDIF en coordinación con el Registro del Estado Familiar del Municipio realizó dos campañas colectivas de registro de menores con la finalidad de regularizar la situación jurídica de las personas de escasos recursos y que no cuentan con el acta de nacimiento de sus hijos menores, estas campañas se realizan en las fechas que determina la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, y en ellas se apoyó a 63 niños de diversas comunidades del municipio.



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

Por otro lado, se promueve la campaña de matrimonios colectivos, en coordinación con el Registro del Estado Familiar, con el objetivo de regularizar la situación jurídica de las familias de escasos recursos económicos que viven en unión libre. En ella se realizaron 16 matrimonios de vecinos de las comunidades de Unión Chacón, Colonia Militar, Pachuquilla, La Providencia y El Chacón.

*j. Conclusiones y recomendaciones*

Es importante establecer que el objetivo social del SNDIF no es aumentar el número de adopciones sino tratar de incidir en las causas que generan que los menores se queden sin familia, contribuyendo así a una reintegración familiar que sea capaz de cuidar, formar y educar adecuadamente a los pequeños.

En lo referente a la sistematización de la información es necesario elaborar una base de datos que incluya no sólo el número de casos y beneficiarios, sino indicadores que faciliten la medición de eficiencia y eficacia del subprograma, conociendo el número de solicitudes por entidad y la duración promedio de los procesos de adopción concluidos. Esta información suele quedar en las entidades federativas y no existe un documento que englobe lo realizado por el subprograma a nivel nacional.

El subprograma debe continuar operando dentro del SNDIF y considerar la asignación de recursos para garantizar reuniones nacionales más frecuentes que permitan multiplicar las experiencias exitosas consolidadas en los estados.

Si bien el proceso de adopción es largo y puede resultar tedioso para las parejas que desean formar una familia, queda claro que es pertinente una investigación a profundidad para garantizar que el niño sea asignado a una familia que le pueda brindar condiciones de cuidado y atención favorables; sin embargo, se puede continuar trabajando para agilizar el proceso de adopción y disminuir su duración.

Se recomienda que se siga difundiendo la cultura de la adopción de menores, en



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

especial los de 8 años en adelante, para que tengan la oportunidad de integrarse a una familia adoptiva.

Asimismo, es importante que el SNDIF siga coordinándose con los SEDIF para reducir el tiempo de institucionalización.

### 2.2.15 Campamentos Recreativos

Es un subprograma que brinda espacios para la recreación, el deporte, la cultura, así como alojamiento y alimentación, en siete centros.<sup>73</sup> Cada uno de los campamentos cuenta con instalaciones propias para el esparcimiento y el descanso de los visitantes.<sup>74</sup>

Estos centros se encargan de proporcionar los servicios asistenciales de hospedaje, alimentación y recreación para un sano desarrollo integral de los sujetos de la asistencia social.<sup>75</sup> El servicio se brinda de manera gratuita dentro de cada uno de los campamentos, durante seis días consecutivos.<sup>76</sup> Las instalaciones operan durante 50 semanas al año, con excepción de las dos últimas semanas de diciembre.

Las actividades que se desarrollan en los campamentos consisten en la organización de paseos a los sitios de interés para los visitantes, dinámicas grupales de integración, actividades de manejo de tiempo libre, talleres de pintura de los motivos de flora y fauna del sitio, juegos de mesa, concursos sencillos y representaciones de teatro.

---

<sup>73</sup> “Alfredo V. Bonfil” en Aguascalientes, “Los Insurgentes” en Guanajuato, “Vicente Guerrero” en Ixtapa-Zihuatanejo, Guerrero., “Heroico Puerto de Mazatlán” en Mazatlán, Sinaloa, “Revolución” en Bucerías, Nayarit, “Playa Aventuras” en Solidaridad, Quintana Roo y “Mártires de Río Blanco” en Catemaco, Veracruz.

<sup>74</sup> Cabañas equipadas con literas, espacios para la higiene personal, canchas de básquetbol, voleibol, alberca (excepto Playa Aventuras) y salón de usos múltiples.

<sup>75</sup> Menores, adolescentes, adultos mayores y personas con discapacidad.

<sup>76</sup> De lunes a sábado.



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

*a. Cumplimiento del objetivo general y de los objetivos particulares*

El equipo evaluador detectó que las principales fallas del subprograma son la ausencia de focalización y carencia de los planes de actividades para la semana de estancia en los campamentos. Los beneficiarios deben:

- Pertener a una institución o grupo al cual le haya realizado un estudio socioeconómico la Coordinación de Campamentos.
- Integrar grupos homogéneos de menores, adolescentes, adultos, adultos mayores o personas con discapacidad en situación de riesgo.
- Elaborar oficio de solicitud y entregar formato de visita previamente solicitado y requisitado que señale el lugar y el periodo a asistir.

La población vulnerable del subprograma puede dividirse en cuatro grupos prioritarios: niños de 8 a 12 años, adolescentes de 13 a 19, adultos mayores de 60 años en adelante y las personas con capacidades diferentes.

Se promueven actividades artísticas y predeportivas ante los SMDIF e instituciones afines, específicamente del ámbito educativo y de las OSC, como parte del proceso en cuanto a su integración y estímulo para participar en el subprograma y aprender el uso adecuado del tiempo libre en el ámbito recreativo.

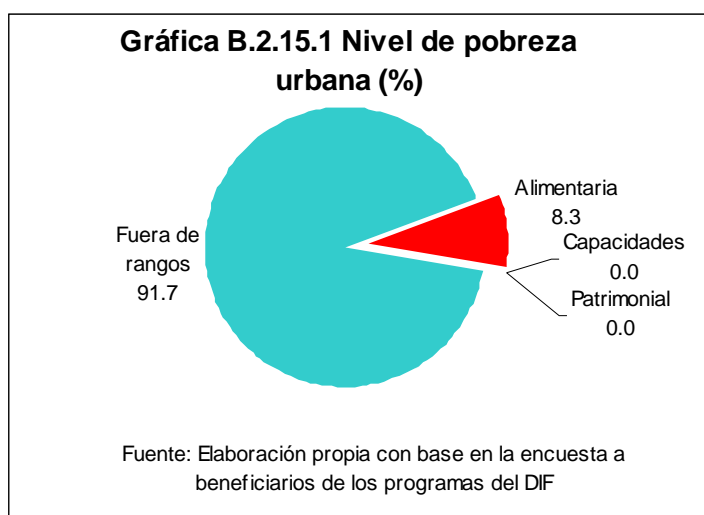
Sin embargo, en algunas ocasiones los SEDIF demeritan las acciones del subprograma al no realizar dicha focalización y dar preferencia a población no vulnerable por presiones de grupos políticos, personas influyentes en la comunidad o simplemente el hábito de otorgarlo por costumbre a una institución año tras año.

Esto se refleja en la encuesta realizada a beneficiarios, donde casi la totalidad de los beneficiarios se encontraba fuera de los rangos de pobreza urbana (ver gráfica B.2.15.1). Aunque la población vulnerable debe ser propuesta por los SEDIF, el SMDIF -



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

como rector del subprograma- debe asegurarse que los beneficiarios realmente cumplan con los requisitos de vulnerabilidad.



Entre los objetivos del subprograma se señala que busca fortalecer los ámbitos familiares para que sean el motor de la convivencia y la solidaridad social. Sin embargo, es importante recordar que sólo se encuentra un integrante de la familia ya que se conforman grupos homogéneos por lo que las charlas que se imparten sobre esta materia durante el campamento derivan en un esfuerzo para fortalecer los lazos familiares más teórico que práctico.

También se plantea entre sus objetivos impulsar programas y políticas públicas que fomenten los valores en los diversos tipos de familias y propicien la cohesión y la solidaridad sociales. Lamentablemente no existen indicadores para poder determinar el cumplimiento de estas acciones.

Otro de sus objetivos es valorar los avances y buscar la independencia, así como generar la autoestima en adultos mayores y discapacitados, acción que se cumple parcialmente, debido al estado de las instalaciones que fueron diseñadas para una población juvenil, dificultando la estancia de la mayoría de los beneficiarios

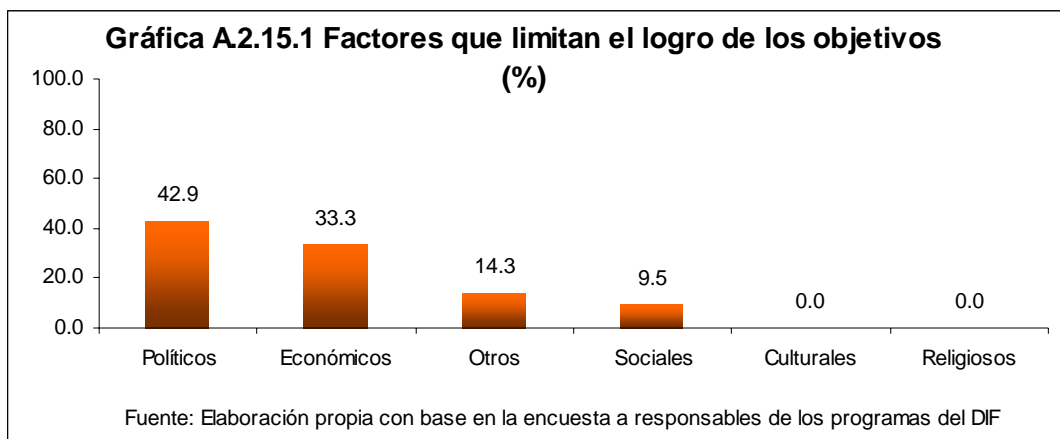


## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

(discapacitados y adultos mayores). Aunque el SNDIF ha realizado algunas adecuaciones a la infraestructura y equipo, no son suficientes para brindar el servicio con todas las comodidades que requiere este tipo de población.

A pesar de la infraestructura, el subprograma se da a la tarea de atender con calidad y suficiencia las necesidades de esparcimiento, actividad física, deporte, recreación y expresión cultural de los beneficiarios en su periodo de estancia dentro del campamento.

De acuerdo con los responsables de los campamentos, los factores que más limitan el cumplimiento de los objetivos son políticos y económicos (ver gráfica A.2.15.2). En el primer caso encontramos la deficiente selección de grupos vulnerables para participar en el subprograma realizada por algunos SEDIF debido a ciertos compromisos políticos y, en el segundo, la falta de recursos para la transportación de la población más vulnerable que propicia que algunas ocasiones se cancele el servicio solicitado al SNDIF.



La estrategia cuenta con una capacidad instalada de 814 camas,<sup>77</sup> en cabañas donde se suele dividir a los beneficiarios por sexo (con una capacidad promedio de 20

<sup>77</sup> Una capacidad total de recepción de 40 700 personas al año.



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

personas por cabaña) y se otorga de manera gratuita a los beneficiarios material de limpieza y de higiene personal, blancos, hospedaje y alimento. Por la capacidad de atención de los campamentos recreativos es de entenderse que la meta anual programada tanto en eventos como en beneficiarios permaneció similar en los ejercicios 2003-2004.

### *b. Cumplimiento de las reglas de operación*

Los objetivos y las líneas de acción del subprograma corresponden a los lineamientos normativos existentes. Sin embargo, aunque en las RO se menciona que:

Para el caso de Campamentos Recreativos se realizan estudios institucionales por profesionales del área de trabajo social, mediante visitas a los centros solicitantes y entrevistas con los directores o representantes de los mismos.

La experiencia en los municipios es que el responsable de la coordinación del subprograma está ocupado con la atención a otros tres o cuatro subprogramas más del SEDIF, por lo que no existe una coordinación real del subprograma.

Además, como su responsabilidad se basa únicamente en la atención esporádica de este tipo de solicitudes y la decisión final de asignación del servicio es del SNDIF, sus acciones se limitan al envío de la documentación requerida.

Las RO determinan que:

La autorización para el uso de los campamentos recreativos a instituciones públicas o privadas en el Distrito Federal depende de la Dirección de Rehabilitación y Asistencia Social, la cual mediante solicitud previa, realiza valoración por escrito, para decidir si procede o no la petición, de acuerdo con un estudio institucional que considera los siguientes criterios: (datos generales de la institución, antecedentes, objetivos de la institución, población que atiende, capacidad instalada, subprogramas de trabajo, acta constitutiva que muestre no tener fines de lucro, justificación de la visita al campamento, recursos con los que cuenta y evaluación).

En la práctica, los responsables de la operación comentan que son muchas las ocasiones en que los grupos no cumplen con presentar un programa de trabajo y, lo



## **Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

que es más grave aún, los responsables desconocen el objetivo de la estancia en los campamentos, confundiéndola con vacaciones o semana de descanso.

Por otro lado, aunque en las RO se menciona que

En el caso de las solicitudes de instituciones ubicadas fuera del Distrito Federal, la participación de las entidades federativas en este Subprograma, es a través de sus DIF Estatales, los cuales vigilan el cumplimiento de los lineamientos de autorización emitidos por el DIF Nacional.

Y que existen los lineamientos para que los beneficiarios se comprometen a cumplir las normas y reglamentos establecidos, y participar de manera periódica y constante en las acciones informativas de prevención:

En el caso de los campamentos recreativos se debe cumplir con los requisitos señalados en los otros centros asistenciales, y el grupo participante debe apegarse a algunos requisitos adicionales, que consisten en que el grupo beneficiario debe ser acompañado por un médico, un responsable por cada 10 asistentes (que sepa nadar), y para personas con discapacidad, uno por cada cinco beneficiarios. Todos los participantes deben contar con buen estado de salud.

De igual forma, éstos deben firmar una carta compromiso aceptando los derechos y obligaciones que adquieren como beneficiarios del servicio; en caso de incumplimiento de sus obligaciones así como el desacato al reglamento interior, el servicio será cancelado.

En ocasiones, no existe la supervisión adecuada por parte de los SEDIF generando que los grupos, al no ser integrados ni coordinados adecuadamente, lleguen a los campamentos sin una carta compromiso firmada ni un programa de trabajo para el tiempo que permanecerán en el sitio, sin conocer el reglamento de uso de las instalaciones e incluso sin personal responsable para el cuidado y coordinación de trabajo en el campamento; situaciones que según los lineamientos son causa de la negación del servicio, pero, en la práctica, son atendidos.



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

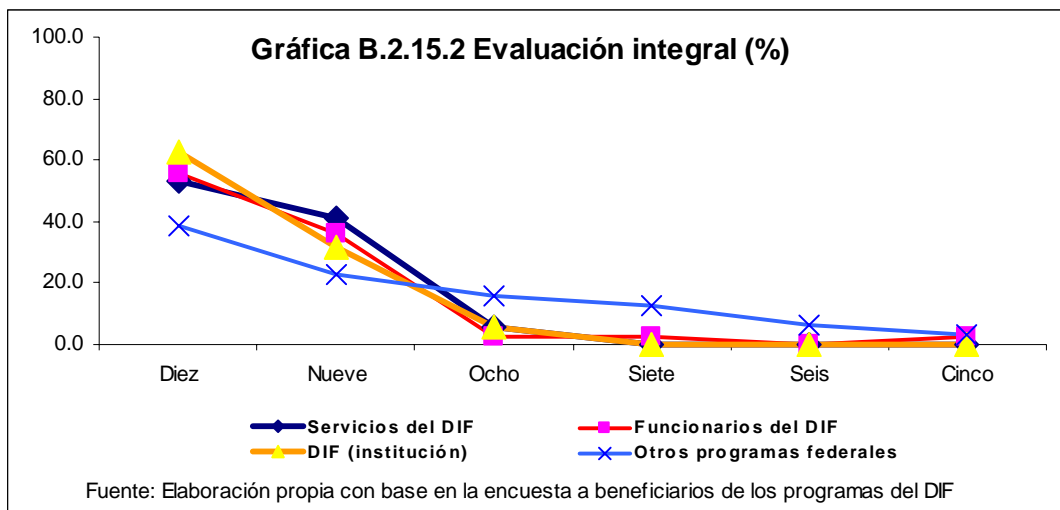
### c. *Equidad*

El SNDIF, en coordinación con los estados y municipios, debe generar las alternativas de aplicación del subprograma para alcanzar sus objetivos. En los grupos de beneficiarios de adultos mayores se observó que el porcentaje de participación de las mujeres es mayor que la de hombres. En los casos de los jóvenes se cuida el equilibrio de participación genérica.

### d. *Beneficios económicos y sociales*

En términos económicos los beneficiarios reciben de forma gratuita este servicio y colateralmente se genera un proceso para conseguir el dinero de los costos del transporte, lo que induce a la autogestión de recursos ya sea organizando colectas o mediante la venta de productos en la región.

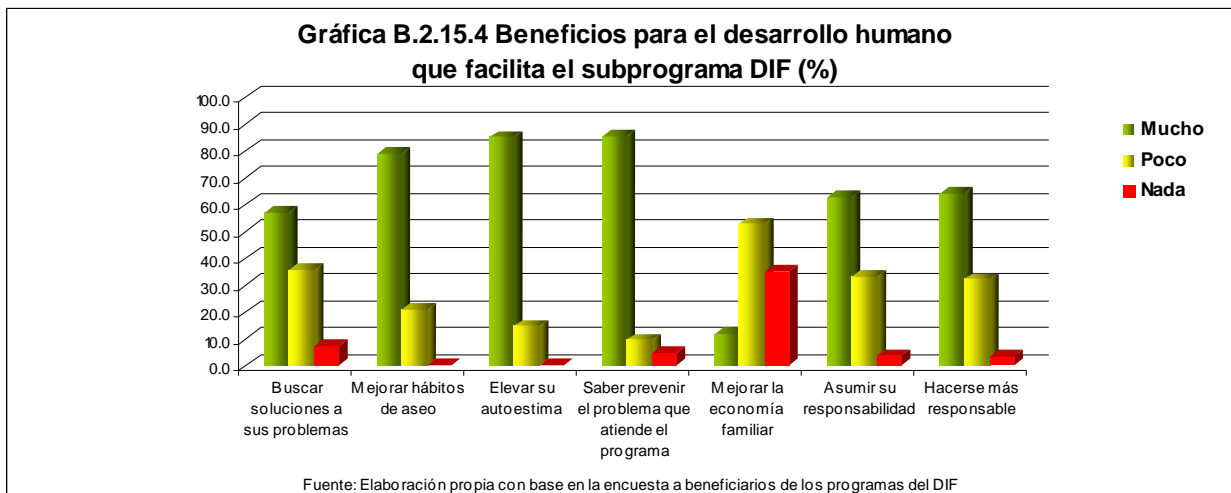
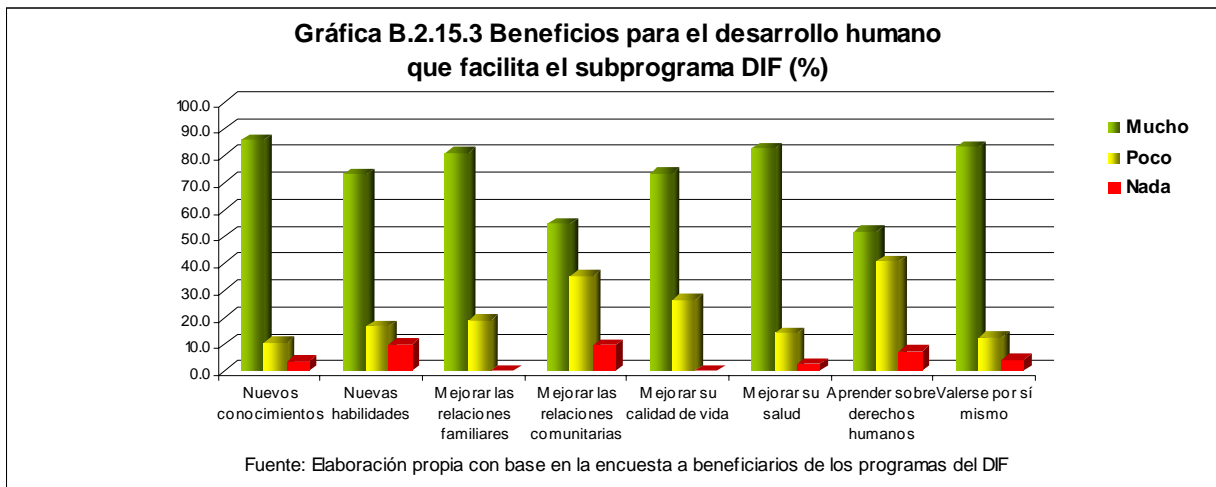
La estancia en estos centros resulta ser muy satisfactoria para los beneficiarios que valoran al subprograma y a la institución con elevadas calificaciones, al igual que al personal de los centros recreativos, quedando muy por encima de las notas obtenidas por otros programas federales (ver gráfica B.2.15.2).





**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

Las actividades culturales, deportivas, recreativas y turísticas que se llevan a cabo en los campamentos pueden generar integridad y solidaridad social por el hecho de la convivencia, intercambio de opiniones y oportunidad de compartir la experiencia provocando identidad grupal que puede facilitar planear otro tipo de actividades en sus comunidades (gráfica B.2.15.3.).

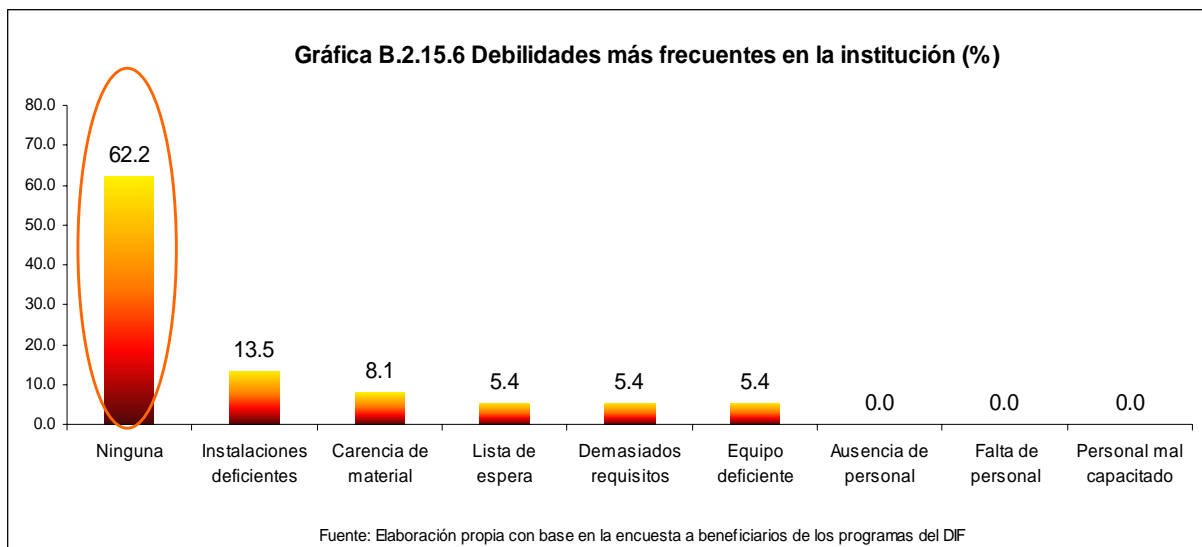
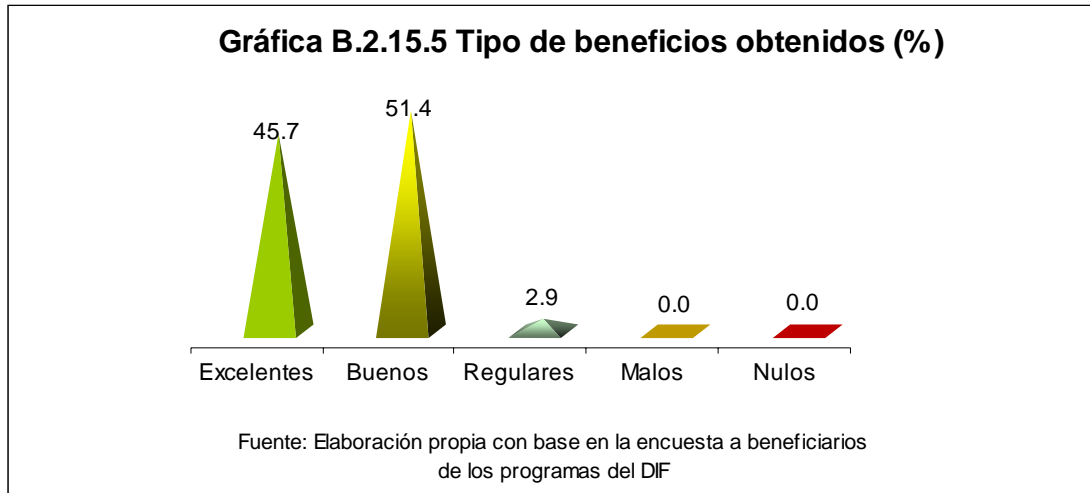


La buena imagen y reconocimiento de los beneficiarios hacia el SNDIF por los beneficios recibidos se representa en las gráficas de resultados de las encuestas realizadas en



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

campo. (Gráfica B.2.15.5 y B.2.15.6)



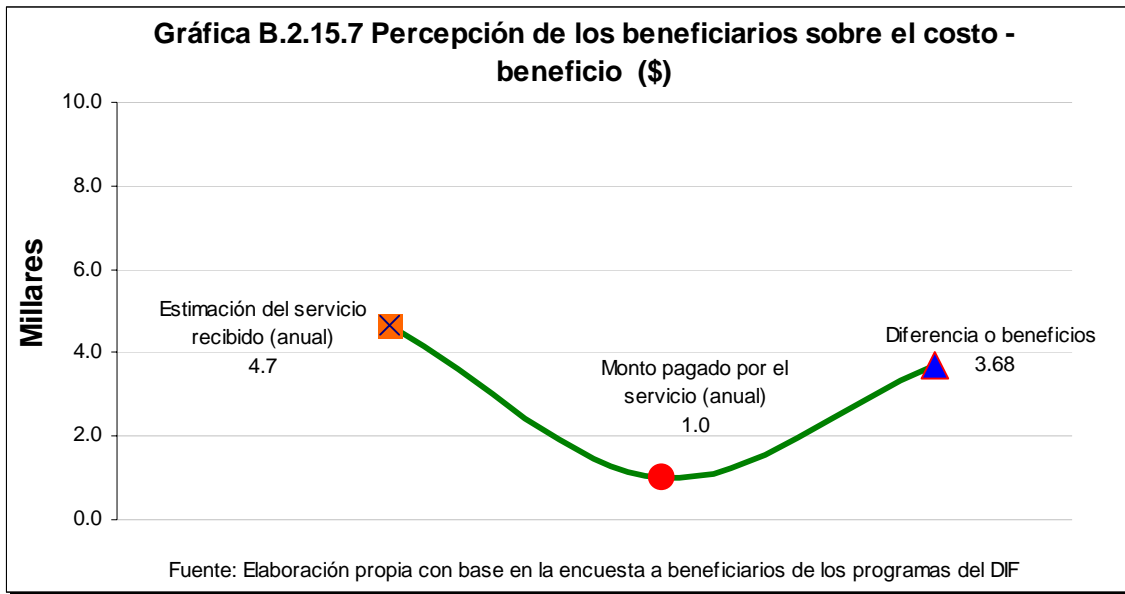
### e. Costo-beneficio

El costo promedio de atención a cada beneficiario es de 1 030 (sin incluir el costo del transporte), considerando la estancia de seis días con hospedaje, alimentación y actividades recreativas organizadas en cada centro, en comparación con cualquier tipo

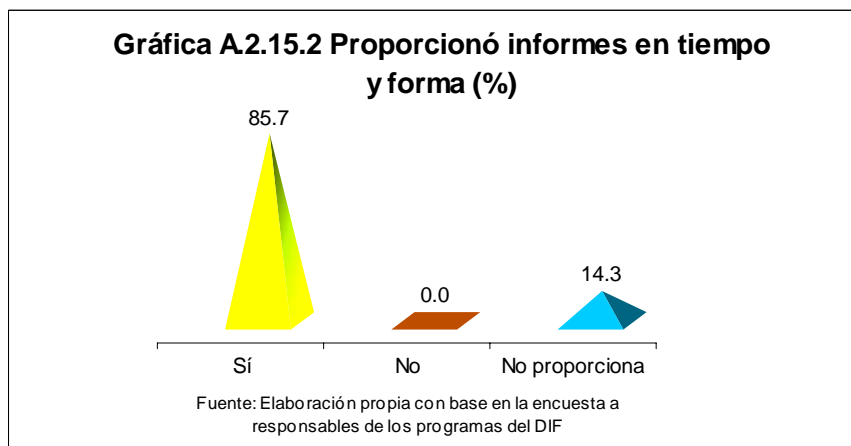


### Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

de servicio similar el precio es bajo (cerca de 80% de ahorro), por lo que la percepción de los beneficiarios del costo de oportunidad es favorable. (Gráfica B.2.15.7)



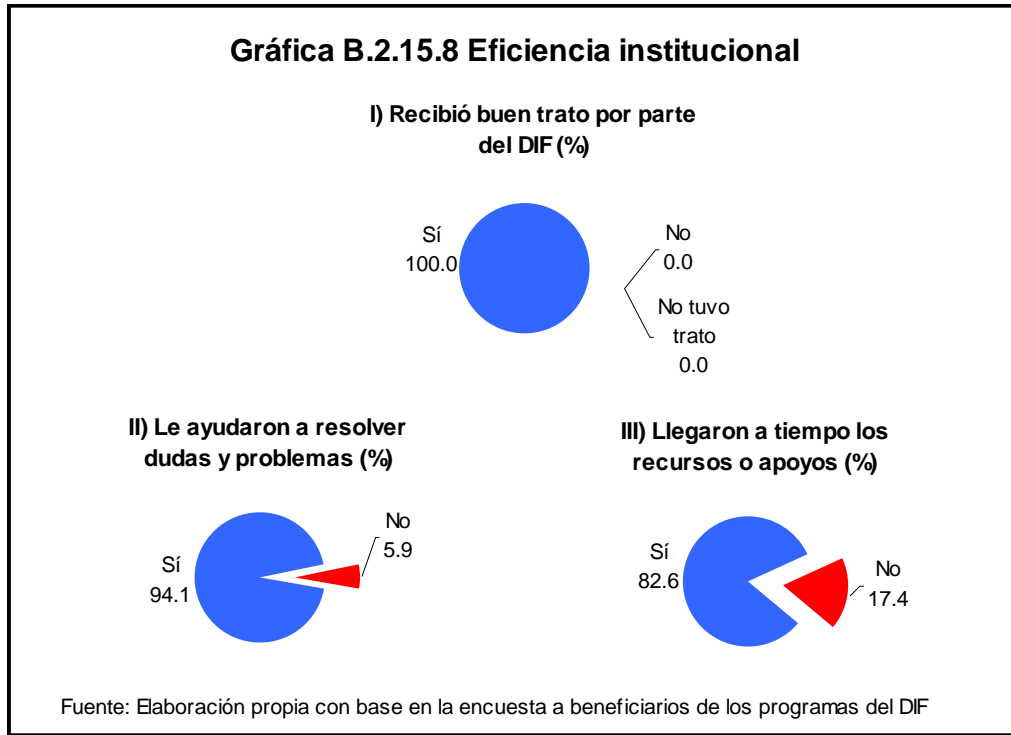
Dentro de los procesos mejor desarrollados, está la información que envían los campamentos al área central así como la atención que brindan a los beneficiarios por lo que la pertinencia del gasto en esta estrategia es adecuada ya que está generando los beneficios que de ella se esperaban. (Gráfica A.2.15.2)





**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

Debido a esto, la evaluación de los beneficiarios en relación con la eficiencia institucional es alta (Gráfica B.2.15.8) además, 100% de los entrevistados mencionó que volvería a participar en este subprograma.



*f. Verificación en campo del cumplimiento de las metas físicas y financieras*

En 2004 se programaron las mismas metas que el año anterior (34 850 beneficiarios, 522 750 raciones para 7 000 eventos) y se cumplió en 93.9% de los beneficiarios; 89.2% en raciones entregadas en los campamentos y 93.5% de los eventos. (Cuadro 2.15.1 y Gráficas 2.15.1 y 2.15.2).

**Cuadro 2.15.1 Cumplimiento de metas 2004**

Concepto	Unidad de medida	Programado	Realizado	Realizado Programado %
Fomento de actividades recreativas, culturales y	Persona	34 850	32 718	93.9

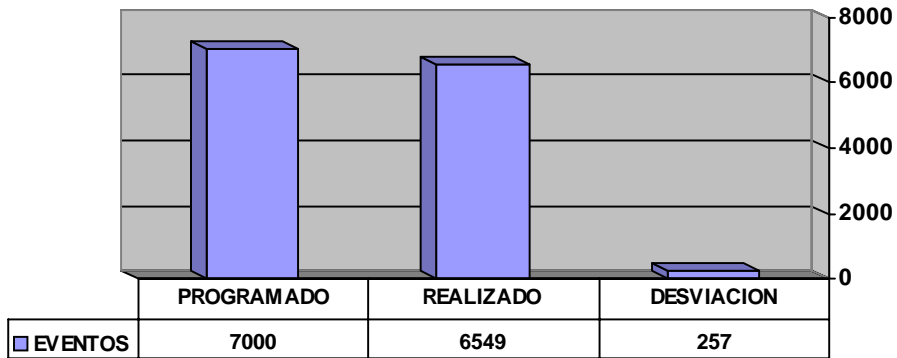


**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

deportivas	Eventos	7 000	6 549	93.5
	Raciones	522 750	466 559	89.2

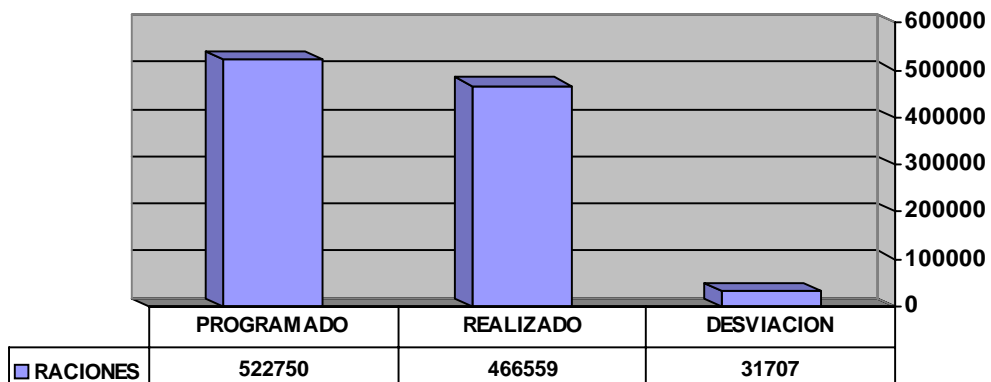
Fuente: SNDIF Estructura programática 2004. Sistema VAX e Informe a la Junta de Gobierno.

**Gráfica 2.15.1 Eventos en campamentos 2004**



Fuente: Informe a la Junta de Gobierno. SNDIF 2004

**Gráfica 2.15.2 Raciones alimenticias en campamentos recreativos 2004**

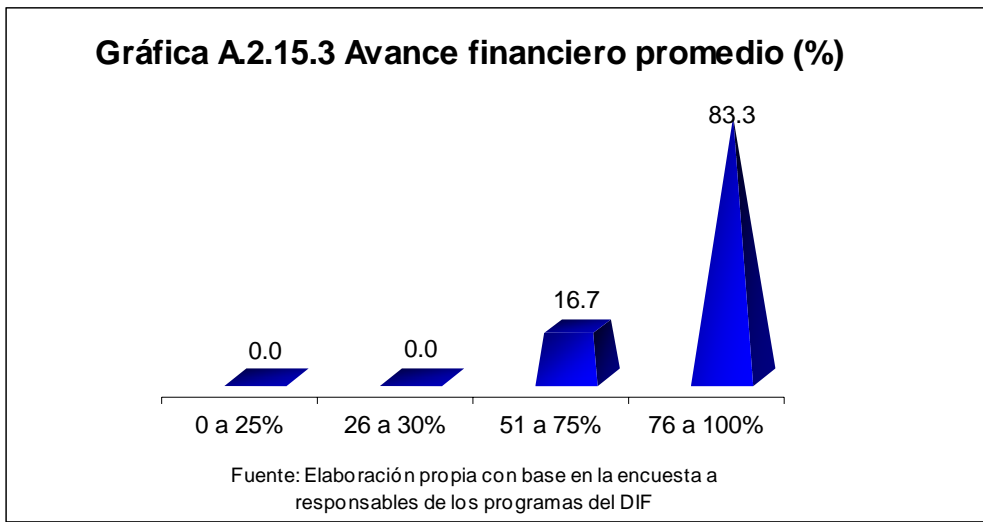


Fuente: Informe a la Junta de Gobierno. SNDIF 2004



### Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

Los resultados de las encuestas realizadas con los responsables de los campamentos nos muestran que 83% estaba por agotar el recurso financiero al momento de la visita. (Gráfica A.2.15.3)

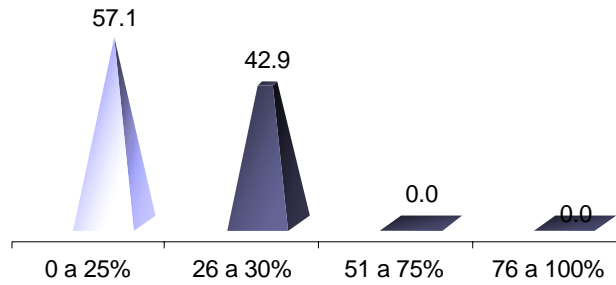


Sin embargo, casi todos mencionaron que el avance físico estaba por debajo de 30% (Gráfica A. 2.15.4), esto se debe al retraso con que llegan los recursos a las instalaciones, lo que afecta gravemente la operación de los campamentos. (Gráfica A.2.15.5)



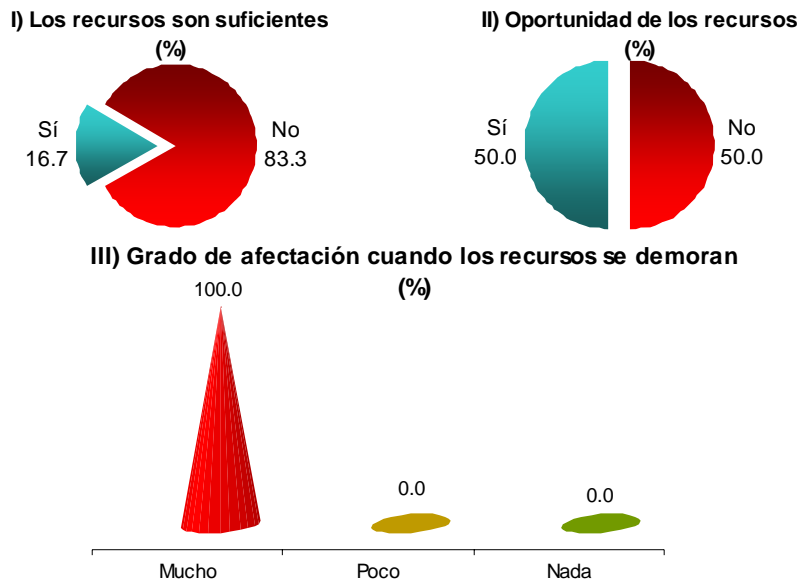
Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

Gráfica A.2.15.4 Avance físico promedio (%)



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta a responsables de los programas del DIF

Gráfica A.2.15.5 Recursos



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta a responsables de los programas del DIF

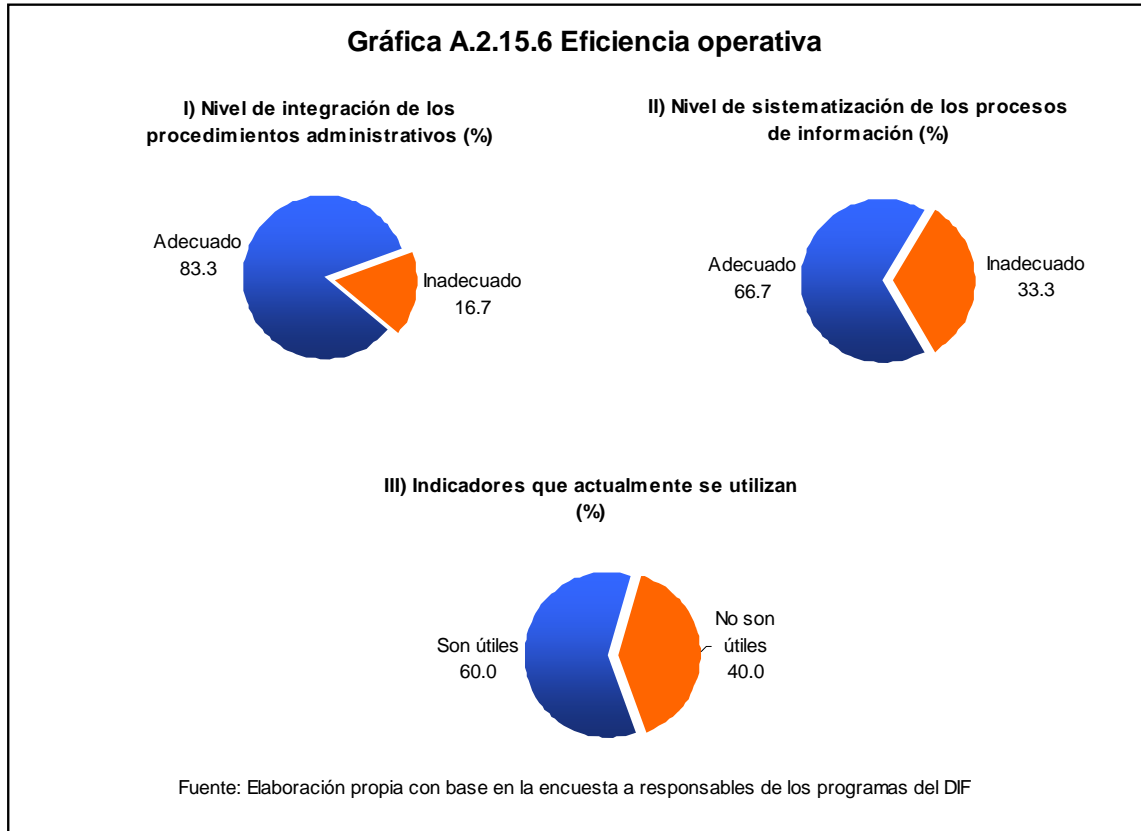
g. Gestión

La mayoría de los responsables de los campamentos considera adecuado el nivel de integración de los procedimientos y cree que son de utilidad los indicadores empleados actualmente. Los responsables detectan deficiencias en cuanto al seguimiento de los procedimientos y creen que la principal falla de los indicadores es que no reflejan la



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

situación real del desarrollo operativo del subprograma (Gráfica A.2.15.6.)



En la evaluación se detectó cierta deficiencia en la coordinación con los SEDIF y los SMDIF, esto se refleja en la baja participación de los municipios por la falta de atención a las demandas del servicio.

Por carencia de personal, la operación del subprograma se maneja sin mucha supervisión que se refleja en la ausencia de un sistema de seguimiento de los beneficiarios que acudirán a los campamentos.

Un problema que conlleva la mala focalización es que los beneficiarios no conocen o no les interesa el objetivo del subprograma, esperan contar con una mayor libertad para



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

hacer lo que quieran, al margen de las actividades preparadas por la institución.

### *h. Escenario prospectivo*

El subprograma no atiende exclusivamente a grupos vulnerables. A pesar de la satisfacción de los beneficiarios y la valoración a servicio recibido, si no se trabaja conjuntamente con los SEDIF, los campamentos recreativos tendrán más el carácter de vacaciones pagadas que de un subprograma que genere impacto social.

En otro orden de ideas, el subprograma se ha visto debilitado por el programa de retiro voluntario, provocando un aumento en las cargas de trabajo asignadas al personal que pueden repercutir en la calidad de la atención.

### *i. Conclusiones y recomendaciones*

Para que el subprograma genere un verdadero impacto social es indispensable que cuente con una focalización adecuada de sus beneficiarios. Detectamos que existen irregularidades en su elección, ya que en varios campamentos la población asistente no contaba con el perfil de situación de vulnerabilidad, ya que denotaban un poder adquisitivo medio y elevado<sup>78</sup>.

Los SEDIF no seleccionan a sujetos vulnerables, en parte porque no se cuenta con recursos de transportación y aquéllos no podrían sufragar el gasto ni cuentan con los elementos básicos como sandalias y trajes de baño para los campamentos de costa. Ante esta situación, los SEDIF seleccionan a grupos con mayor poder adquisitivo pero que no cumplen con las expectativas para las que fue creado el programa.

Con el objeto de evitar este tipo de situaciones se propone que a los beneficiarios se les

---

<sup>78</sup> El 91.7% de los beneficiarios no se encontraba en ningún rango de pobreza urbana. Situación que era evidente desde su vestimenta, ya que utilizaban tenis y ropa de marca deportiva (Nike, Adidas, etc.), traían discman y accesorios costosos.



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

explique el sitio al que acudirán, el reglamento de uso de las instalaciones (actividades prohibidas y permitidas), el programa de trabajo que realizarán en su estancia en el campamento, el tipo de alimentación que recibirán y las facilidades de accesibilidad y tipo de habitación en la que descansarán ya que esto limitará las expectativas que tendrán del servicio de los campamentos.

Es importante definir productos turísticos adecuados al perfil vulnerable de los visitantes e incluir proyectos regionales comunitarios lo que implicaría un doble beneficio. Una de las causas de inasistencia de los beneficiarios es la duración de la estancia, pues hay personas que no están dispuestas a estar toda la semana en un campamento y menos cuando se trata de adultos mayores. Se sugiere diversificar los productos turísticos con una oferta diferenciada en tiempos de estancia (paquetes de dos y tres días). Con esto se incrementaría la cobertura y focalización del programa, y se mejoraría la eficiencia de la aplicación del gasto en cada proyecto al contar con una gama de productos turísticos adecuados a los diferentes tipos de beneficiarios.

Por otra parte, es necesario definir el perfil que se necesita de los responsables del subprograma y directores de los campamentos, y promover el servicio profesional de carrera. El objetivo de los campamentos debe ser apoyado con personal calificado ya que la actividad turística requiere profesionales especializados, desde el diseño de las instalaciones hasta los productos turísticos que se ofertan en cada campamento.

Considerando que la atención de un servicio turístico requiere de la actualización constante del personal asignado a estos centros recreativos, se sugiere mantener un programa de capacitación en aspectos básicos de calidad en el servicio, planeación estratégica, guías de turismo e integración de grupos como al personal encargado del mantenimiento de las instalaciones.<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> Cursos de plomería, carpintería, calderas y sistemas de enfriamiento, entre otros.



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

Una observación importante es que algunos campamentos de costa presentan problemas debido a que su playa la usan los pobladores locales para proporcionar servicios como restaurantes o masajes tipo SPA, lo que repercute en conflictos debido a que los recorridos de los acampantes pasan por esos puntos. Sugerimos regularizar las concesiones de la zona federal marítima y terrestre.

### **2.2.16. Casas asistenciales**

La LSNAS señala al SNDIF atribuciones para atender como sujetos de asistencia social a menores en desamparo, desnutrición o sujetos de maltrato y ancianos en desamparo. Entre sus objetivos se plantea:

- Garantizar la protección y el desarrollo integral de las personas que por alguna situación de vulnerabilidad social se encuentran en riesgo, en situación de abandono o de maltrato.
- Promover el acceso a los satisfactores básicos de desarrollo, al ejercicio pleno de sus derechos, a una formación con sentido humano y a una vida digna.
- Potenciar las capacidades individuales.

Las centros asistenciales proporcionan atención integral a la población albergada en las ocho casas asistenciales del SNDIF denominados CNMAIC “Casas Cuna Coyoacán” y “Tlalpan”; Casas Hogar para Menores “Niñas” y “Varones”; dos CNMAIC (Gerontológica “Arturo Mundet” y “Vicente García Torres”) así como dos Casas Hogar para Ancianos “Olga Tamayo” y “Los Tamayo” ubicados en Cuernavaca, Mor. y en Oaxaca, Oax., respectivamente.

En los CNMAIC Casas Cuna se brinda atención a niños de 0 a 6 años de edad y en algunos casos hasta los 8 años, cuando han sido sujetos de maltrato, abandono, orfandad total o parcial, abuso sexual, extravío, violencia intrafamiliar, o son hijos de padres privados de la libertad. Se les proporcionan los elementos indispensables que



## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

promuevan su crecimiento e impulsen su desarrollo, brindando la mejor alternativa de reintegración ya sea a su familia de origen o a una familia adoptiva que les brinde las condiciones óptimas de vida para su desarrollo.

Los CNMAIC Casas Hogar para Niñas y Varones atienden a menores entre 6 y 18 años de edad que, además de las causas descritas con anterioridad, carecen de vínculos familiares y sociales efectivos que promuevan su sano desarrollo. Se les proporciona protección física, mental y social que favorezca su formación y desarrollo integral. Asimismo, se promueve mediante la intervención de un grupo multidisciplinario, la reintegración al núcleo familiar de origen, o bien la integración a una familia mediante el proceso de adopción para que se brinde a los menores cuidados, atenciones y el apoyo emocional que requieren.

Los CNMAIC Casas Hogar para Ancianos, atienden a los adultos mayores de 60 años sujetos de asistencia social, que se encuentran en condiciones de desamparo o desventaja. Las acciones se encuentran reglamentadas en las Normas Técnicas Oficiales Mexicanas vigentes<sup>80</sup> y, conforme a ello, se proporcionan los diferentes servicios que el SNDIF presta a sus beneficiarios:

- Albergue, entendido como los espacios físicos y recursos materiales para el alojamiento digno de los beneficiarios, los 365 días del año. Estos incluyen jardines, comedores, espacios culturales (auditorio), así como mobiliario y recursos tales como vajilla, sábanas y sillas.
- Alimentación, en donde se proporcionan insumos alimenticios preparados en cantidad, calidad, inocuidad y composición requerida de acuerdo con la edad y al estado de salud de la población beneficiaria.

---

<sup>80</sup> Por ejemplo, la NOM 167-SSAI-1997 para la prestación de servicios de asistencia social para menores y adultos mayores.



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

- Vestuario, comprende ropa, calzado y accesorios que se proporcionan a los usuarios dependiendo de sus necesidades.
- Atención médica. En el caso de los adultos mayores es frecuente que al envejecimiento se asocien uno o varios procesos patológicos, aumentando así la necesidad de atención de la salud. En lo relativo al área biológica, la atención es proporcionada por médicos, odontólogos, enfermeros y terapeutas físicos, quienes en forma conjunta elaboran un diagnóstico y el plan de manejo individualizado por cada adulto mayor de acuerdo con sus propias necesidades. Este incluye acciones preventivas, curativas y de rehabilitación, periódicas y continuas, dirigidas a mantener su equilibrio biopsicosocial mediante el control adecuado de las patologías crónico-degenerativas y de los estados agudos, propiciando así las condiciones para obtener una mejor calidad de vida.

Por otro lado, la modalidad de atención de día apoya a esta población sin comprometerlos a permanecer dentro de las casas asistenciales, pues asisten a la Casa Hogar durante el día, ocupando su tiempo libre para ampliar sus contactos sociales y desarrollar habilidades, mejorando su autoestima y estilo de vida, al mismo tiempo que pernoctan dentro de su núcleo familiar. Los servicios que se ofrecen son:

- Atención médica, psicológica y de trabajo social.
- Comedor (desayuno y comida).
- Prevención de los procesos crónico-degenerativos.
- Fomento a la participación de las personas adultas mayores en las actividades ocupacionales, recreativas, deportivas, culturales y sociales.
- Asesoría jurídica.
- Capacitación para la productividad.



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

- Orientación y manejo de la sexualidad en las personas adultas mayores.
- Fomento del autocuidado para una vejez exitosa en las personas adultas mayores.
- Orientación a las personas adultas mayores en el proceso de envejecimiento con perspectiva de género.
- Implementación de talleres de alimentación y nutrición para el manejo de dietas de acuerdo a las patologías existentes.
- Promoción de programas que favorezcan el contacto y la comunicación de la persona adulta mayor con su entorno social para prevenir el aislamiento.
- Orientación familiar para el mantenimiento de roles y autonomía personal en su entorno.
- Implementación de talleres de Tanatología.
- Capacitación a los familiares para asistir a las personas adultas mayores en las actividades diarias.

Otro de los servicios es la escuela para hijos que tiene como objetivo educar a la población en general, estudiantes y familiares sobre el fomento de una cultura de dignificación del adulto mayor. Promueve que las nuevas generaciones así como los adultos tengan conciencia sobre la posibilidad de mejorar las expectativas sobre su propio proceso de envejecimiento que reditúe en salud, autonomía, funcionalidad e integración social al llegar a la vejez, de acuerdo con la adquisición de conocimientos y el fortalecimiento de hábitos y relaciones interpersonales. Todas estas acciones se enmarcan en la prevención del envejecimiento, del rechazo y el abandono del adulto mayor. Las sesiones están integradas por pláticas y conferencias sobre geriatría, psicología, gericultura, terapia física y ocupacional y dietología, entre otras

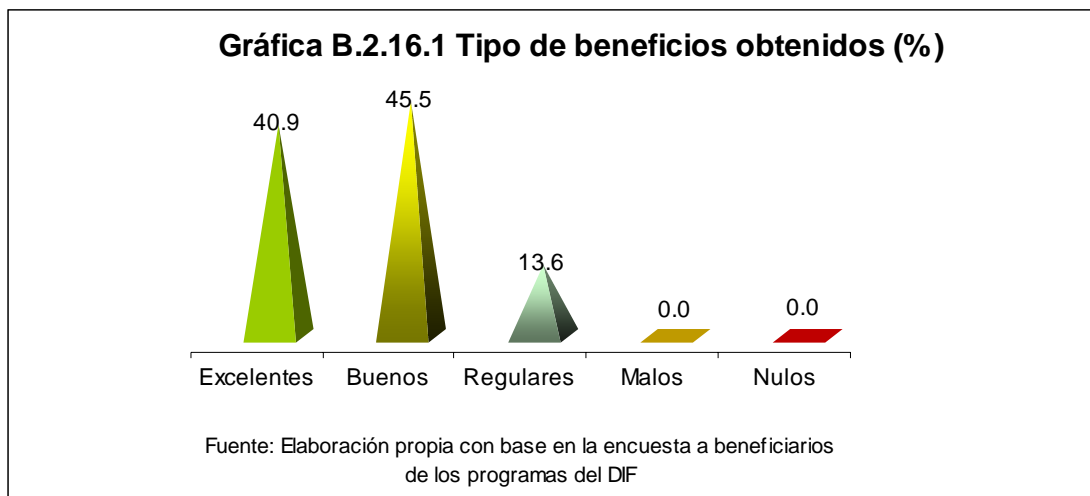


## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

### a. Cumplimiento del objetivo general y de los objetivos particulares

En lo referente a la generación de modelos de atención, diversificación de productos de beneficio a la población vulnerable, la credencialización de los beneficiarios infantiles y juveniles, los apoyos económicos a familias en situación vulnerable, las ayudas en especie y el enlace laboral, entre otras, el subprograma cumple con acciones encaminadas al cumplimiento de los objetivos de fomentar políticas públicas para la atención de esas problemáticas.

El establecimiento de manuales de procedimientos y la vigilancia de la atención en los albergues se ve reforzada por la certificación ISO 9001 2000 que la institución recibió este año, lo que se refleja en la imagen que los beneficiarios tienen del servicio recibido (Gráfica B.2.16.1).



Sin embargo, el subprograma no atiende a la población objetivo, su cobertura es muy reducida (la capacidad de sus instalaciones es de 1 232 beneficiarios) y su radio de acción se focaliza a las ocho casas que tiene (seis en el DF, una en Oaxaca y una en Morelos)

Por otro lado, no se nos proporcionó ningún dato acerca del vínculo con los albergues

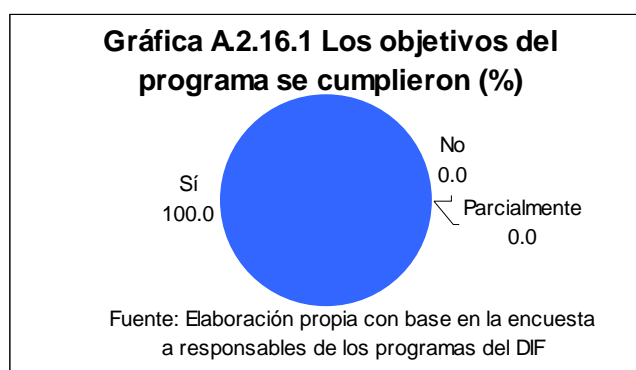


## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

de los SEDIF y en los estados en los que realizamos nuestro muestreo no se comentó de la asignación presupuestal para esta estrategia.

En cada estado, el gobierno local cuenta con recursos propios para operar su propio programa y se nota la relación existente con los demás subprograma del DIF pues existe comunicación directa con la Procuraduría de Defensa del Menor y la Familia así como con el área jurídica de regularización de menores y los albergues locales.

En el caso de la atención a los adultos mayores, la diferencia es mayor ya que la población atendida en las casas de ancianos estatales cumple con los requisitos de ser sujetos de la asistencia social, en el caso de los CNMAIC del SNDIF existen sujetos que no cumplen con esta condición, aunque en opinión de los responsables del subprograma se cumplen totalmente (ver gráfica A.2.16.1).



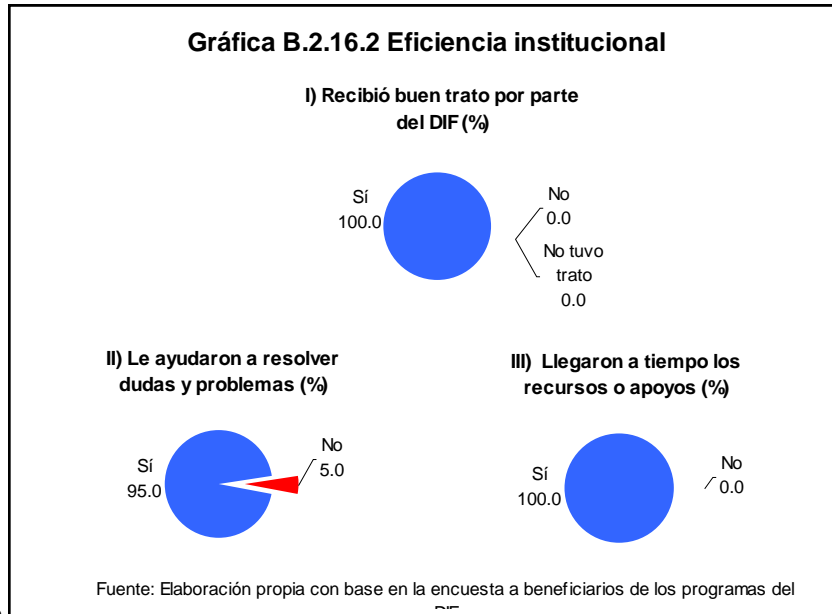
### *b. Cumplimiento de las reglas de operación*

Aunque existe correspondencia entre las reglas generales de operación y las líneas de acción, en ocasiones se nota el incumplimiento en cuanto a la elegibilidad del beneficiario. Otro aspecto del que adolece el subprograma es la cobertura, aspecto analizado anteriormente.

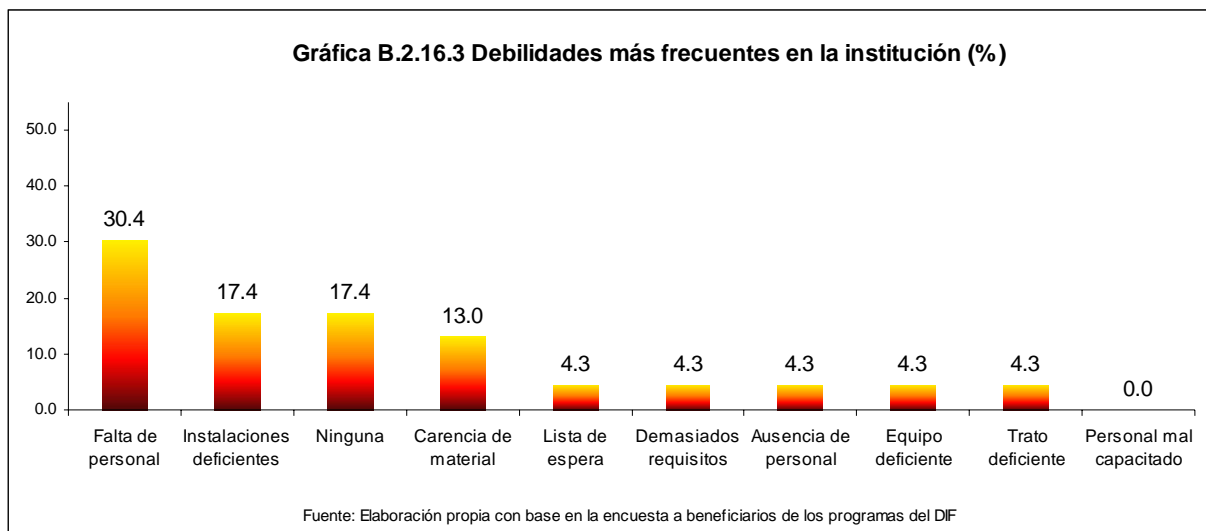
Con relación al cumplimiento de los distintos tipos de apoyo a la población, supervisión y control a sus centros asistenciales se cumple con las RO (Gráfica B.2.16.2)



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**



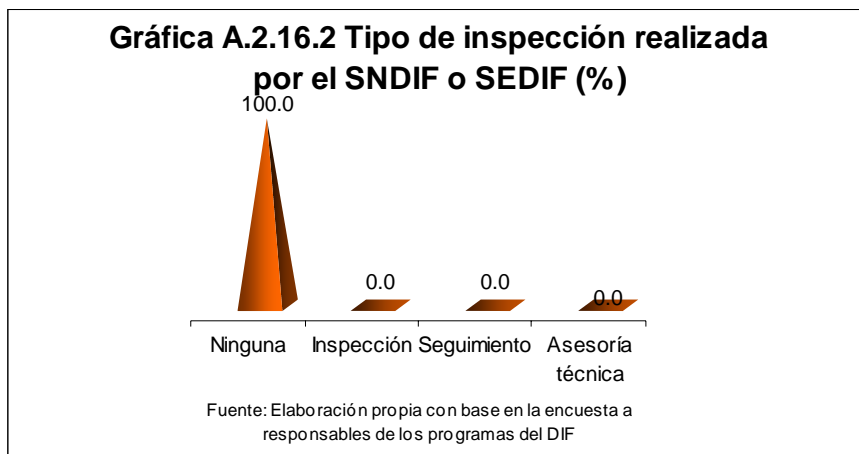
De esta forma el cumplimiento de las RO con relación a la satisfacción del beneficiario se refleja en las gráficas de debilidades de la institución en la que se observa el mayor porcentaje de respuestas señalando que no tiene ninguna. (Gráfica B.2.16.3).



El punto que denota el incumplimiento con las RO es el seguimiento del subprograma, pues los responsables indican que no recibieron ninguna visita. (Gráfica A.2.16.2)



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**



*c. Equidad*

En la operación de las casas asistenciales existe una mayor participación de la mujer como beneficiaria de los apoyos de la institución, tanto en los casos de infantiles, jóvenes y adultos mayores como se observa para los CNMAIC de adultos mayores.

**Cuadro 2.16.1. Poblacion beneficiada**

Centro Asistencial	Edad	Sexo		Población promedio
		M	H	
<b>Total</b>		<b>236</b>	<b>140</b>	<b>376 (promedio)</b>
Casa Hogar para Ancianos Arturo Mundet	Adultos mayores de 60 años	94	44	138
Casa Hogar para Ancianos Vicente García Torres;	Adultos mayores de 60 años	75	48	123
Casa Hogar para Ancianos Olga Tamayo	Adultos mayores de 60 años	38	26	64
Casa Hogar para Ancianos Los Tamayo	Adultos mayores de 60 años	29	22	51

Fuente: SNDIF

Por otro lado, la participación dentro de la formación de valores y el respeto por las

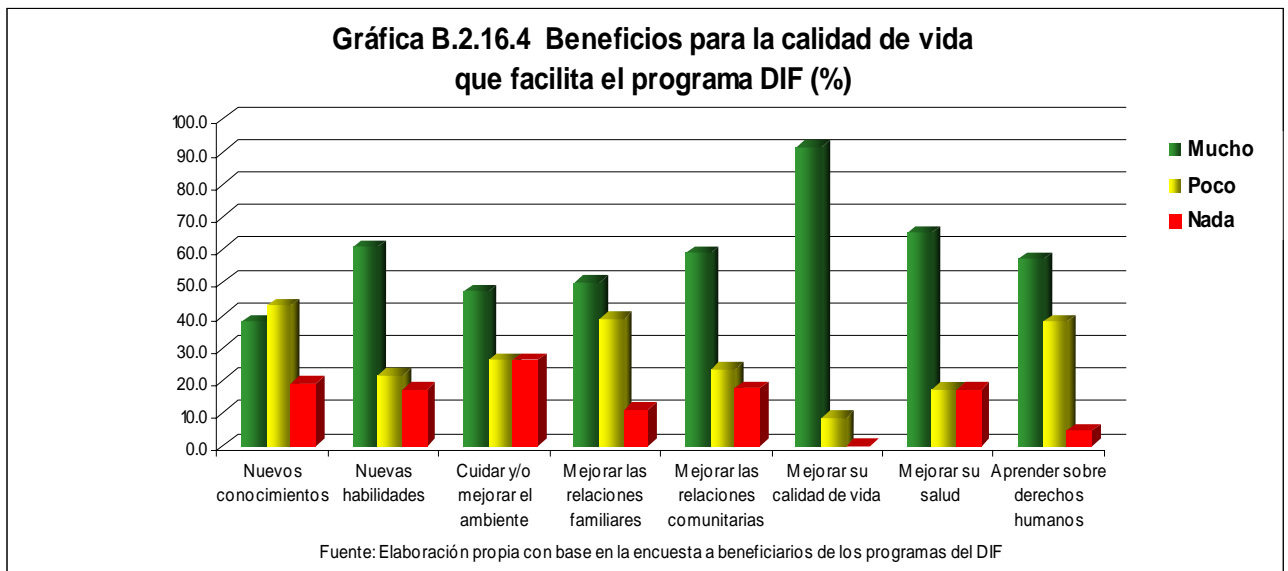


**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

personas con capacidades diferentes es otro de los parámetros que nos indican las respuestas de los beneficiarios en el cumplimiento de este objetivo.

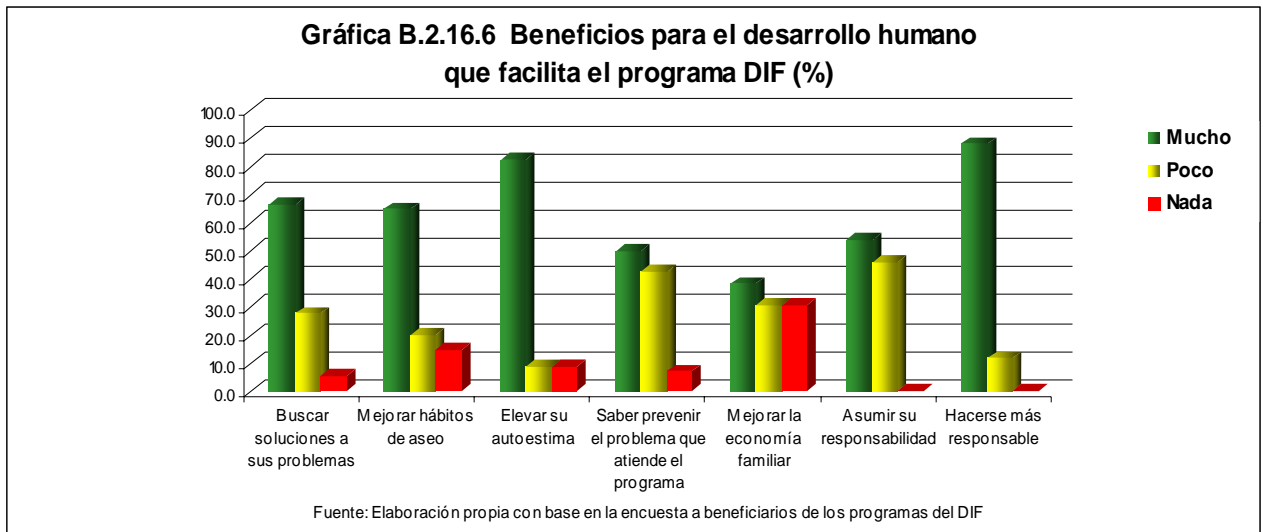
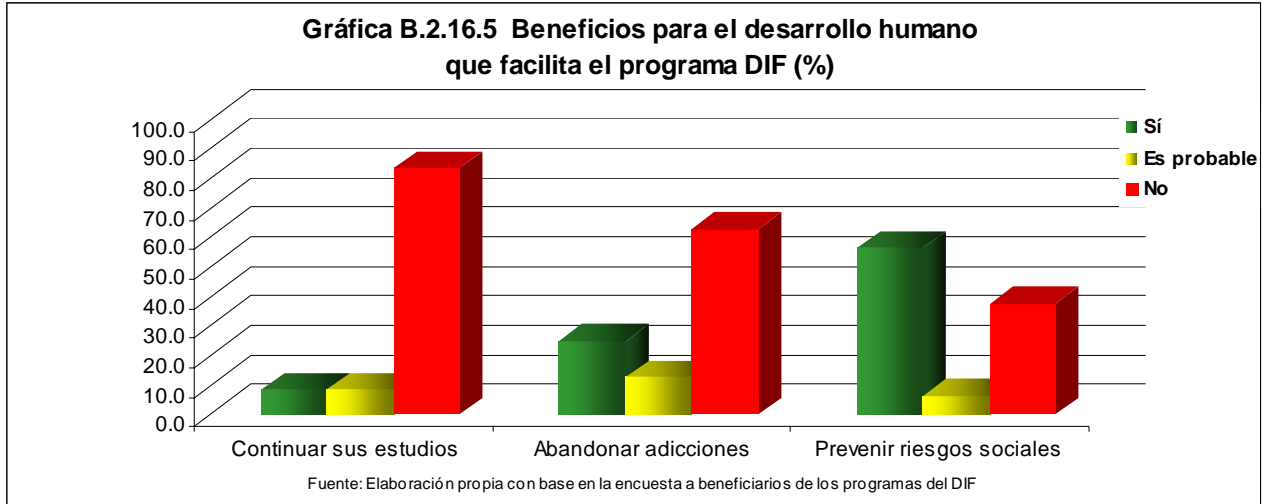
*d. Beneficios económicos y sociales*

Aparte del beneficio personal que representa para las personas albergadas en las instalaciones del SNDIF, existen diversos efectos colaterales, al permitirles seguir con sus estudios, alejarlos de los vicios, y con ello la probabilidad de prevenir riesgos psicosociales debido a la formación que tienen en los centros favoreciendo su inclusión social productiva.





**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**



*e. Costo-beneficio*

No contamos con la información del ejercicio presupuestal (sólo recibimos el informe del primer semestre).

El costo de efectividad del subprograma es muy alto, el presupuesto asignado a la



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

estrategia es de 182.6 millones de pesos, sin considerar los gastos indirectos por el personal administrativo de la DRAS (se incluye sólo el correspondiente a los centros de costo de la estrategia).<sup>81</sup>

**Cuadro 2.16.2. Presupuesto por centro de costo**

<b>Centro asistencial</b>	<b>Personal</b>	<b>Beneficiarios</b>	<b>Presupuesto</b>
<b>Total</b>	<b>1234</b>	<b>1232</b>	<b>182 578 291.00</b>
Casa cuna Coyoacán	227	125	30 910 391.00
Casa cuna Tlalpan	218	100	29 079 688.00
Casa hogar para niñas	181	300	25 908 811.00
Casa hogar para varones	180	260	28 130 550.00
Casa hogar para ancianos Arturo Mundet	133	163	21 799 304.00
Casa hogar para ancianos Vicente García Torres	143	160	22 526 230.00
Casa hogar para ancianos Olga Tamayo	88	64	13 240 713.00
Casa hogra para ancianos Los Tamayos	64	60	10 982 604.00

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por el SNDIF

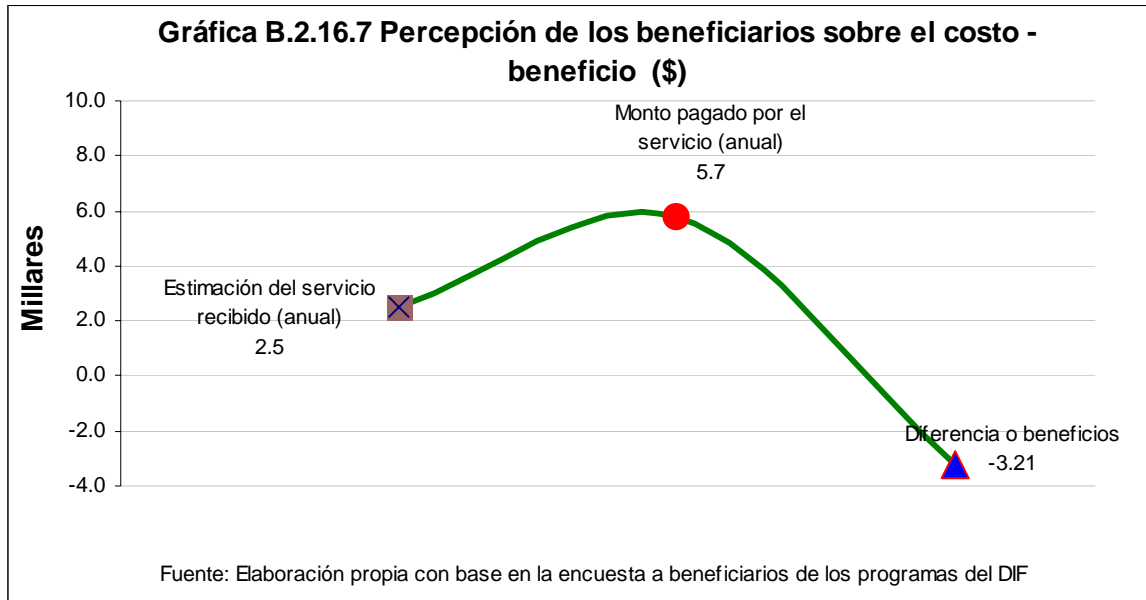
Los costos de oportunidad se calcularon con los índices de las diferencia entre el estimado del valor del servicio y lo que el beneficiario paga por el mismo. (Gráfica B.2.16.7).

---

<sup>81</sup> SNDIF Presupuesto 2004. Coordinación Técnica de Apoyo Administrativo.



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**



Aunque estamos de acuerdo con la continuidad del subprograma, la pertinencia del gasto en esta estrategia deberá pasar por una seria reestructuración y definición de sus objetivos.

Los procesos de planeación y normatividad para la elaboración de lineamientos son una de las fortalezas de la estrategia, la experiencia que la institución ha desarrollado en la operación del subprograma debe ser la base para desempeñar el papel de rectoría en las políticas de asistencia social en México.

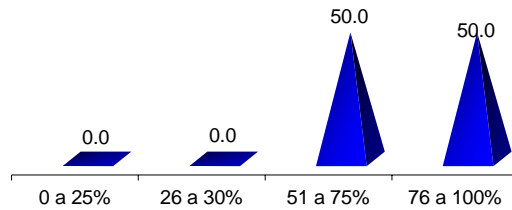
*f. Verificación en campo del cumplimiento de las metas físicas y financieras*

Uno de los parámetros para esta verificación fue la encuesta realizada en los centros asistenciales donde, de acuerdo con la percepción de los responsables del subprograma, las metas no se habían alcanzado al momento de la visita.



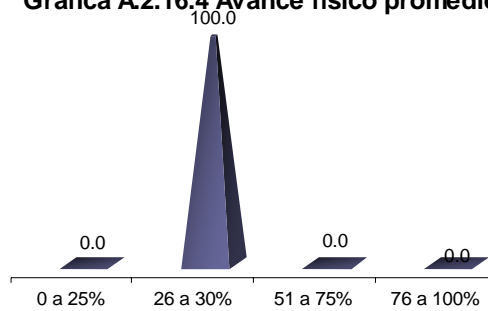
**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

**Gráfica A.2.16.3 Avance financiero promedio (%)**



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta a responsables de los programas del DIF

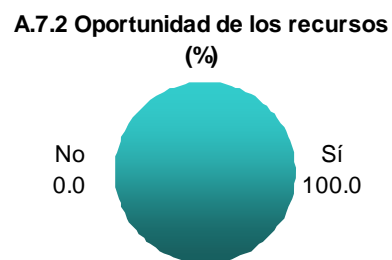
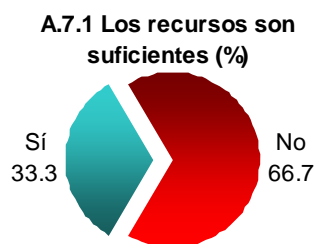
**Gráfica A.2.16.4 Avance físico promedio (%)**



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta a responsables de los programas del DIF

Los responsables del subprograma perciben que los recursos asignados a la estrategia son bajos y que se han tardado en aplicarlos, pero no existe retraso en la llegada de éstos.

**Gráfica A.2.16.5 Recursos**



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta a responsables de los programas del DIF

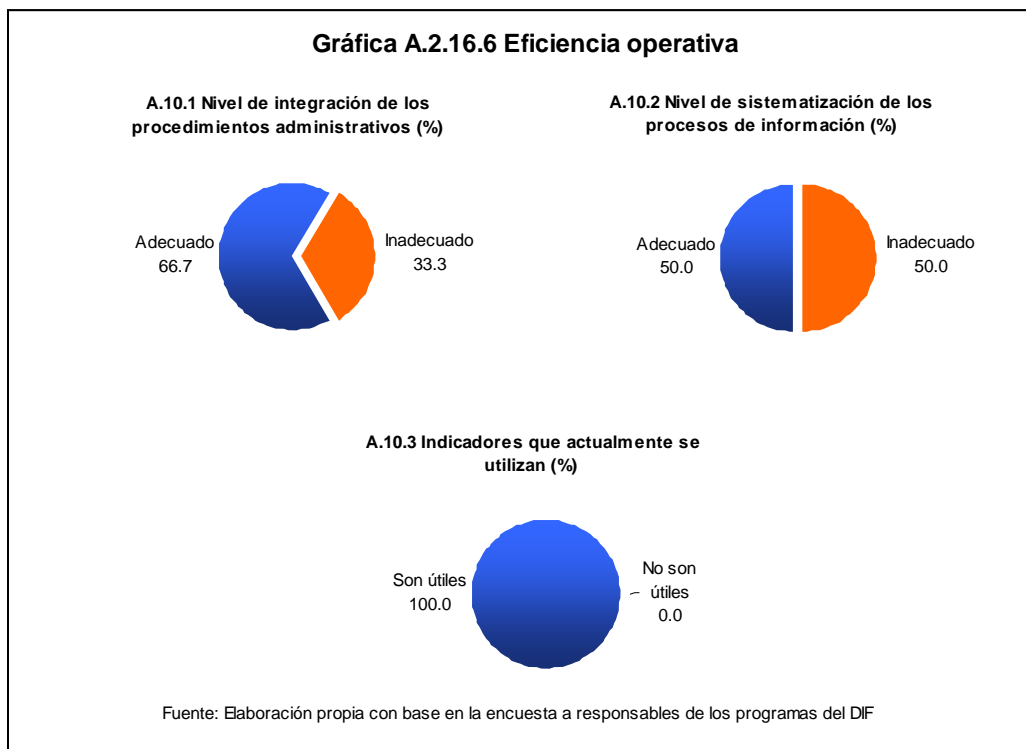


## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

### *g. Gestión*

El nivel organizativo del subprograma es adecuado y responde a la experiencia que tiene la institución; sus lineamientos y normatividad son idóneos a los servicios que presta.

El nivel de sistematización de los procesos de información es realizado mediante un sistema denominado Vax fue una herramienta de mucha utilidad; sin embargo, ahora resulta obsoleto. El flujo de la información lo realizan vía telefónica con una periodicidad diaria, tanto para solicitar los recursos para suministro de alimentación, como para el registro de los servicios prestados a los beneficiarios. (Gráfica A.2.16.6)

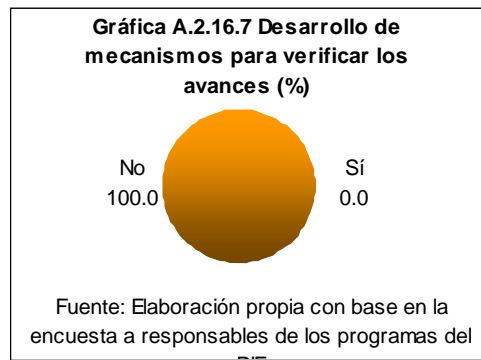




## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad

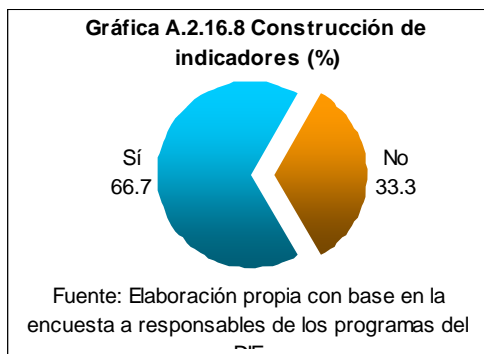
El nivel de integración de los procesos administrativos es adecuado; sin embargo, ha generado una carga administrativa que lo hace insostenible, pese a que los responsables de la operación de las casas asistenciales mencionan que los actuales indicadores aún son de bastante utilidad (Gráfica A.2.16.7).

Con el sistema de información actual se pueden generar indicadores efectivos que determinen la eficiencia presupuestaria, su gestión, la reintegración social y el impacto social que se percibe en los tres niveles (personal, familiar y comunitario), entre otros. Al respecto, la percepción de los responsables del subprograma es que no se han desarrollado mecanismos para verificar avances ni construido indicadores. (Gráficas A.2.16.7 y A.2.16.8)





## Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad



### *h. Escenario prospectivo*

La administración del subprograma se ha vuelto rutinaria; la experiencia acumulada ha sido el pretexto para no avanzar a niveles diferentes de atención a una problemática que cada día se ve más amenazante (nuevos modelos de atención, mecanismo para incrementar la cobertura de sus servicios, planes de estudio para generar más recursos humanos, etcétera) ya que de continuar la tendencia existe el riesgo de aumentar la vulnerabilidad social en un país que en 20 años tendrá un porcentaje mayor de habitantes adultos .

El PND 2001-2006 señala cuatro estrategias que, en el marco del objetivo rector orientado a acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades, guían las acciones de la actual administración en las tareas de proporcionar a los grupos vulnerables las herramientas que les permitan su adecuado desarrollo y de crear oportunidades para incrementar sus capacidades. Una de dichas estrategias consiste en generar políticas públicas que permitan la plena inclusión social de los ciudadanos de edad avanzada.

### *i. Resultados específicos*

Durante 2004 en los centros nacionales “Arturo Mundet”, “Vicente García Torres”, “Olga Tamayo” y “Los Tamayo” se realizaron 1.5 millones de acciones de atención social, médica, odontológica, psicológica, gericultura, enfermería, inmunizaciones, terapia rehabilitatoria y terapia ocupacional y pláticas de orientación familiar. Además, se



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

distribuyeron 714 198 raciones alimenticias y apoyo jurídico, entre otras, en favor de 370 adultos mayores en promedio.<sup>82</sup>

**Cuadro 2.16.3. Población albergada en casas asistenciales, 2003**

Centro Asistencial	Promedio enero - agosto 2003	Edad	Sexo	
			Masculino	Femenino
<b>Total</b>	<b>457</b>		<b>190</b>	<b>267</b>
Casa cuna Coyoacán	<b>66</b>	0 a 6 años	33	33
Casa cuna Tlalpan	<b>76</b>	0 a 6 años	42	34
Casa hogar para niñas	<b>200</b>	6 a 18 años	0	200
Casa hogar para varones	<b>115</b>	6 a 18 años	115	0

Fuente: SNDIF

**Cuadro 2.16.4. Población albergada en casas asistenciales, 2004**

Centro asistencial	Promedio septiembre - diciembre 2004	Edad	Sexo	
			Masculino	Femenino
<b>Total</b>	<b>476</b>		<b>179</b>	<b>297</b>
Casa cuna Coyoacán	<b>66</b>	0 a 6 años	9	57
Casa cuna Tlalpan	<b>65</b>	0 a 6 años	45	20
Casa hogar para niñas	<b>220</b>	6 a 18 años	0	220
Casa hogar para varones	<b>125</b>	6 a 18 años	125	0

Fuente: SNDIF

---

<sup>82</sup> SNDIF Informe junta de gobierno 2004.



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

**Cuadro 2.16.5. Beneficiarios de otros apoyos económicos, 2004**

Mes	Total	Adultos mayores		Menores		Adultos	
		M	F	M	F	M	F
<b>Total</b>	<b>3 510</b>	<b>233</b>	<b>723</b>	<b>1 004</b>	<b>704</b>	<b>396</b>	<b>450</b>
Enero	292	19	62	75	62	35	39
Febrero	290	19	62	75	62	34	38
Marzo	288	20	63	75	59	33	38
Abril	289	20	62	77	59	33	38
Mayo	290	20	62	78	59	33	38
Junio	290	20	61	79	59	33	38
Julio	292	21	60	80	59	33	39
Agosto	294	20	59	87	57	34	37
Septiembre	297	20	58	93	57	32	37
Octubre	296	18	58	95	57	32	36
Noviembre	296	18	58	95	57	32	36
Diciembre	296	18	58	95	57	32	36

Fuente: SNDIF

*i. Conclusiones y recomendaciones*

Es importante que las casas asistenciales se integren a la dinámica de los SEDIF pues son instancias aisladas que trabajan de manera independiente, básicamente con el presupuesto que les envía el SNDIF.

Las principales recomendaciones son: aligerar la carga administrativa;<sup>83</sup> darle mantenimiento permanente a las instalaciones y a los equipos; promover convenios de colaboración con los gobiernos estatales y con instituciones privadas; ampliar la cobertura de atención a adultos mayores con la modalidad de día y otorgar terapias y consultas a la población abierta para la atención gerontológica.

Es conveniente realizar campañas para motivar a la población a que conviva con los adultos mayores o fomentar actividades que promuevan las relaciones intergeneracionales (como invitar a muchachos para que platiquen un rato con los adultos).

---

<sup>83</sup> Ya que existen 1 232 asistentes para 1 234 beneficiarios.



**Informe preliminar de la evaluación de resultados 2004 de los programas de Atención a Población con Vulnerabilidad Social y de Atención a Personas con Discapacidad**

El SNDIF debe vigilar el cumplimiento de las RO en cuanto a la elegibilidad de los beneficiarios, ya que en muchas ocasiones no se trata de personas en situación de vulnerabilidad.

Consideramos conveniente impulsar la descentralización de las casas asistenciales hacia los gobiernos estatales, bajo la supervisión y normatividad del SNDIF, manteniendo su condición de modelos de atención, centros formativos de personal profesional e institutos de investigación.

En particular, para los centros que atienden adultos mayores sería recomendable generar espacios adecuados a las diferentes necesidades y personalidad de los beneficiarios (áreas para los beneficiarios enfermos con atención diferente) así como designar sitios especiales para matrimonios.