



**Informe final de la evaluación de resultados 2005
de los programas sujetos a reglas de operación a
cargo del DIF nacional**

El Colegio Mexiquense, A.C.
Marzo de 2006

Coordinación:

Carola Conde Bonfil

Subcoordinación:

Ernesto Vega Loaiza

Colaboradores:

Ernesto Romero Conde

Francisco Valdés Vega

Martín Francisco Hernández Vargas

Leopoldo Figueroa Olea

Eloy Fernández Suárez

Soledad Aranda Pérez

David Robles Rubio

Miguel Ángel Felipe Ortega

Ana Lilia Salazar Zarco

Apoyo informático:

Unidad de informática de El Colegio Mexiquense

2.2.7 Prevención, Atención, Desaliento y Erradicación del Trabajo Infantil Urbano Marginal

Acerca de los menores trabajadores urbano marginales, la oficina de México de la UNICEF¹ menciona que:

Son parte de un fenómeno social creciente y complejo, que ante la adversidad económica obliga a las familias en condiciones de pobreza a incorporar cada vez más al trabajo a un mayor número de sus miembros, los niños y las mujeres, entre ellos. La problemática del trabajo infantil es muy compleja y su abordaje demanda acciones integrales que conllevan la participación y cooperación de una amplia gama de instituciones gubernamentales y no gubernamentales para asegurar una intervención especializada y sustentable en el tiempo. Estas acciones buscan romper el ciclo intergeneracional de transmisión de pobreza que se traduce en la explotación económica de los niños, niñas y adolescentes y en la falta de condiciones para el ejercicio de sus derechos.

Por ello, el subprograma Prevención, Atención, Desaliento y Erradicación del Trabajo Infantil Urbano Marginal (Propadetium) tiene como objetivo específico – según las RO 2005- prevenir; atender y desalentar el trabajo infantil urbano marginal mediante apoyos compensatorios,² la promoción de redes comunitarias, el fortalecimiento de capacidades familiares e individuales y la revaloración del papel de la escuela y la familia como los espacios idóneos para el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes.

Cumplimiento del objetivo general y de los objetivos particulares y/o específicos del subprograma

Para la consecución del objetivo específico del subprograma existen cuatro líneas de acción establecidas en las RO que son:

- Reforzar la política de estímulos y apoyos compensatorios que permitan acrecentar las aptitudes de las niñas, niños y adolescentes para su mejor incorporación al ámbito social, familiar y laboral.
- Impulsar la realización y/o actualización de estudios sobre el trabajo infantil, tanto de carácter nacional como local.

¹ UNICEF, <http://www.unicef.org/mexico/programas/trabajo.htm>, 2001, consulta: 20/08/2005.

² El diccionario de la lengua española en su vigésima segunda edición menciona en la acepción dos que compensar significa: Dar algo o hacer un beneficio en resarcimiento del daño, perjuicio o disgusto que se ha causado, por lo que se entiende que un apoyo compensatorio en Propadetium debería acercarse a los recursos que el menor obtiene mediante su trabajo.

- Impulsar el diseño e instrumentación de modelos y políticas de prevención y atención del trabajo infantil.
- Promover iniciativas para sumar infraestructuras, capacidades, experiencias y programas públicos y privados que permitan ampliar la oferta de servicios para este grupo de población en materia de: salud, educación, prevención de adicciones y de otros riesgos sociales

La política de estímulos y apoyos compensatorios es operada mediante la estrategia de *becas* las cuales pueden ser de dos tipos: académica³ y de capacitación para el trabajo.

Por otro lado, el subprograma se vale del Modelo de Educación No Formal (MENF) que dota de una metodología operativa que da origen a la Promoción Infantil Comunitaria basada en siete principios básicos, entre los cuales, el modelo permite establecer lazos entre el subprograma y los grupos o personas que participan así como con sus familias y la comunidad en general.

Sin considerar por el momento la estrategia de becas, el subprograma reporta que en 2005 trabajó en 546 municipios con 79 260 menores en riesgo atendiendo además a 37 582 familias y actualmente se aplica el MENF a 9 466 niñas y niños (véase el cuadro 2.7.1).

³ Se otorga para apoyar los gastos de útiles escolares, uniformes, pasajes e inscripción. El monto total de la beca es de \$1 600.00 anuales (\$ 200.00 mensuales, considerando que sólo se recibe por ocho meses de actividades escolares).

Cuadro 2.7.1. Cobertura de atención reportada por los SEDIF 2005

Estado	Menores de la calle reintegrados	Menores de la calle atendidos	Menores trabajadores atendidos	Menores en riesgo	Familias atendidas	Infraestructura (centros)	Municipios que operan el MENF ¹	Comités de apoyo integrados	Menores atendidos por el modelo	Municipios atendidos
Total	1 227	1 543	58 946	79 260	37 582	249	110	128	9 466	546
Aguascalientes	-	-	323	443	223	1	3	-	247	4
Baja California	12	12	430	6 660	430	1	1	2	24	5
Baja California Sur	-	-	1 901	212	212	5	4	16	322	4
Campeche	1	37	1 451	798	1 322	11	11	1	101	11
Coahuila	-	-	10 351	9 436	1 302	5	-	-	-	38
Colima	2	2	467	484	78	3	6	7	98	6
Chiapas	432	432	1 347	8 735	6 408	7	-	-	-	112
Chihuahua	-	-	1 435	1 989	351	17	-	-	-	20
Durango	59	59	1 147	2 025	573	3	3	1	350	3
Guanajuato	-	-	1 752	1 045	330	12	3	7	480	12
Guerrero	-	-	2 185	459	330	3	-	-	-	6
Hidalgo	2	35	349	2 835	1 465	32	-	-	-	25
Jalisco	-	21	5 636	6 987	4 818	43	7	14	1 684	14
México	97	204	1 725	5 226	9 340	-	5	1	532	81
Michoacán	98	98	1 752	1 182	330	12	4	8	162	12
Morelos	109	194	2 864	635	1 292	3	3	-	90	11
Nayarit	6	21	1 347	953	147	21	4	2	16	20
Nuevo León	-	-	1 344	5 084	404	10	-	-	-	8
Oaxaca	16	55	450	430	330	1	1	-	-	6
Puebla	-	-	851	4 721	4 227	-	3	-	178	8
Querétaro	-	-	1 727	1 190	-	9	3	5	1 414	3
Quintana Roo	-	-	840	1 264	26	8	3	8	1 210	8
San Luis Potosí	-	-	358	507	195	1	12	12	253	12
Sinaloa	221	221	3 922	6 741	1 671	4	1	2	16	17
Sonora	40	40	2 627	210	307	14	-	-	-	31
Tabasco	-	26	1 733	171	37	1	5	-	55	15
Tamaulipas	79	79	3 963	5 247	333	3	-	-	-	15
Tlaxcala	-	-	704	704	352	1	11	10	352	10
Veracruz	53	7	2 203	1 258	90	9	4	-	532	12
Yucatán	-	-	1 492	892	49	-	10	14	160	8
Zacatecas	-	-	270	737	610	9	3	18	1 190	9

¹ Modelo de educación no formal.

Nota: No incluye la estrategia "becas".

Fuente: Departamento de atención a menores Trabajadores y explotados, SNDIF 2005.

Cuadro 2.7.2. Cobertura de atención reportada por los SEDIF 2004

Estado	Menores de la calle reintegrados	Menores de la calle atendidos	Menores trabajadores atendidos	Menores en riesgo	Familias atendidas	Infraestructura (centros)	Municipios que operan el MENF ¹	Comités de apoyo integrados	Menores atendidos por el modelo	Municipios atendidos
Total	592	1 185	45 468	70 423	37 208	199	93	415	11 890	529
Aguascalientes	-	-	864	663	556	1	1	7	250	5
Baja California	1	1	787	348	110	-	1	4	477	5
Baja California Sur	-	-	859	308	268	5	5	2	350	5
Campeche	13	55	1 370	768	309	11	3	1	70	11
Coahuila	-	-	10 391	6 305	1 152	3	-	-	-	38
Colima	6	6	879	575	115	3	6	17	315	9
Chiapas	9	51	1 745	1 891	1 855	7	-	-	-	7
Chihuahua	-	-	1 305	1 655	330	18	2	2	191	67
Durango	8	8	852	1 336	233	2	-	-	-	3
Guanajuato	-	-	2 305	1 343	2 083	6	2	1	225	13
Guerrero	-	-	2 325	3 407	210	3	1	2	20	3
Hidalgo	35	70	937	3 481	3 414	32	-	-	-	16
Jalisco	60	100	2 077	3 787	1 958	1	6	30	1 100	13
México	45	153	1 056	1 748	642	1	5	1	524	91
Michoacán	2	4	1 430	2 107	2 234	7	4	5	22	22
Morelos	31	91	965	1 663	21	3	1	1	664	6
Nayarit	26	37	380	308	415	21	3	3	114	15
Nuevo León	-	-	1 498	4 284	1 307	10	-	-	-	8
Oaxaca	-	30	278	325	330	1	-	-	-	1
Puebla	-	-	534	14 285	6 783	18	3	14	354	36
Querétaro	-	-	1 272	-	-	7	1	7	1 100	1
Quintana Roo	-	-	2 688	7 841	2 942	5	3	3	331	8
San Luis Potosí	-	36	181	254	163	1	1	-	36	19
Sinaloa	203	175	1 642	3 176	2 904	4	1	1	1 580	17
Sonora	30	30	942	1 630	1 140	11	-	-	-	9
Tabasco	14	99	741	363	336	1	9	289	109	17
Tamaulipas	57	87	1 926	4 594	3 182	2	-	-	-	15
Tlaxcala	-	-	434	361	442	-	10	7	1 312	13
Veracruz	52	152	2 405	982	830	2	17	12	2 294	38
Yucatán	-	-	130	310	506	4	5	3	176	9
Zacatecas	-	-	270	325	438	9	3	3	276	9

¹ Modelo de educación no formal.

Nota: No incluye la estrategia "becas".

Fuente: Departamento de atención a menores Trabajadores y explotados, SNDIF 2005.

En la participación estatal (cuadro 2.7.3), destaca que 50.0% de la atención a menores trabajadores está concentrada en seis estados: Coahuila (17.6), Jalisco (9.6%), Sinaloa (6.7%), Tamaulipas (6.7%), Morelos (4.9%) y Sonora (4.5%).

En comparación con 2004,⁴ se observa que creció la mayoría de las variables que los SEDIF reportan, destacando el trabajo de reintegración familiar de menores en condición de calle (107.3%), los menores trabajadores atendidos (29.6%) y la cobertura total municipal (3.2%), pero no así los menores atendidos por el MENF (-20.4%).⁵

Finalmente, de acuerdo con el cuadro 2.7.5 la estrategia de becas reporta una disminución de 1.5% con respecto a 2004; sin embargo, resulta muy positivo el hecho de que las becas financiadas con otros recursos, incluyendo los estatales, hayan crecido 78.0 por ciento.

⁴ Véase el cuadro 2.7.2.

⁵ Véase el cuadro 2.7.4.

Cuadro 2.7.3. Participación estatal de las acciones de Propadetium 2005

Estado	Menores de la calle reintegrados	Menores de la calle atendidos	Menores trabajadores atendidos	Menores en riesgo	Familias atendidas	Infraestructura (centros)	Municipios que operan el MENF ¹	Comités de apoyo integrados	Menores atendidos por el modelo	Municipios atendidos
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Aguascalientes	-	-	0.5	0.6	0.6	0.4	2.7	-	2.6	0.7
Baja California	1.0	0.8	0.7	8.4	1.1	0.4	0.9	1.6	0.3	0.9
Baja California Sur	-	-	3.2	0.3	0.6	2.0	3.6	12.5	3.4	0.7
Campeche	0.1	2.4	2.5	1.0	3.5	4.4	10.0	0.8	1.1	2.0
Coahuila	-	-	17.6	11.9	3.5	2.0	-	-	-	7.0
Colima	0.2	0.1	0.8	0.6	0.2	1.2	5.5	5.5	1.0	1.1
Chiapas	35.2	28.0	2.3	11.0	17.1	2.8	-	-	-	20.5
Chihuahua	-	-	2.4	2.5	0.9	6.8	-	-	-	3.7
Durango	4.8	3.8	1.9	2.6	1.5	1.2	2.7	0.8	3.7	0.5
Guanajuato	-	-	3.0	1.3	0.9	4.8	2.7	5.5	5.1	2.2
Guerrero	-	-	3.7	0.6	0.9	1.2	-	-	-	1.1
Hidalgo	0.2	2.3	0.6	3.6	3.9	12.9	-	-	-	4.6
Jalisco	-	1.4	9.6	8.8	12.8	17.3	6.4	10.9	17.8	2.6
México	7.9	13.2	2.9	6.6	24.9	-	4.5	0.8	5.6	14.8
Michoacán	8.0	6.4	3.0	1.5	0.9	4.8	3.6	6.3	1.7	2.2
Morelos	8.9	12.6	4.9	0.8	3.4	1.2	2.7	-	1.0	2.0
Nayarit	0.5	1.4	2.3	1.2	0.4	8.4	3.6	1.6	0.2	3.7
Nuevo León	-	-	2.3	6.4	1.1	4.0	-	-	-	1.5
Oaxaca	1.3	3.6	0.8	0.5	0.9	0.4	0.9	-	-	1.1
Puebla	-	-	1.4	6.0	11.2	-	2.7	-	1.9	1.5
Querétaro	-	-	2.9	1.5	-	3.6	2.7	3.9	14.9	0.5
Quintana Roo	-	-	1.4	1.6	0.1	3.2	2.7	6.3	12.8	1.5
San Luis Potosí	-	-	0.6	0.6	0.5	0.4	10.9	9.4	2.7	2.2
Sinaloa	18.0	14.3	6.7	8.5	4.4	1.6	0.9	1.6	0.2	3.1
Sonora	3.3	2.6	4.5	0.3	0.8	5.6	-	-	-	5.7
Tabasco	-	1.7	2.9	0.2	0.1	0.4	4.5	-	0.6	2.7
Tamaulipas	6.4	5.1	6.7	6.6	0.9	1.2	-	-	-	2.7
Tlaxcala	-	-	1.2	0.9	0.9	0.4	10.0	7.8	3.7	1.8
Veracruz	4.3	0.5	3.7	1.6	0.2	3.6	3.6	-	5.6	2.2
Yucatán	-	-	2.5	1.1	0.1	-	9.1	10.9	1.7	1.5
Zacatecas	-	-	0.5	0.9	1.6	3.6	2.7	14.1	12.6	1.6

¹ Modelo de educación no formal.

Nota: No incluye la estrategia "becas".

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por el Departamento de atención a menores Trabajadores y explotados, SNDIF 2005.

Cuadro 2.7.4. Variación porcentual por estado del Propadetim 2004 - 2005

Estado	Menores de la calle reintegrados	Menores de la calle atendidos	Menores trabajadores atendidos	Menores en riesgo	Familias atendidas	Infraestructura (centros)	Municipios que operan el MENF ¹	Comités de apoyo integrados	Menores atendidos por el modelo	Municipios atendidos
Total	107.3	30.2	29.6	12.5	1.0	25.1	18.3	-69.2	-20.4	3.2
Aguascalientes	0.0	0.0	-62.6	-33.2	-59.9	0.0	200.0	-100.0	-1.2	-20.0
Baja California	1100.0	1100.0	-45.4	1813.8	290.9	0.0	0.0	-50.0	-95.0	0.0
Baja California Sur	0.0	0.0	121.3	-31.2	-20.9	0.0	-20.0	700.0	-8.0	-20.0
Campeche	-92.3	-32.7	5.9	3.9	327.8	0.0	266.7	0.0	44.3	0.0
Coahuila	0.0	0.0	-0.4	49.7	13.0	66.7	0.0	0.0	0.0	0.0
Colima	-66.7	-66.7	-46.9	-15.8	-32.2	0.0	0.0	-58.8	-68.9	-33.3
Chiapas	4700.0	747.1	-22.8	361.9	245.4	0.0	0.0	0.0	0.0	1500.0
Chihuahua	0.0	0.0	10.0	20.2	6.4	-5.6	-100.0	-100.0	-100.0	-70.1
Durango	637.5	637.5	34.6	51.6	145.9	50.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Guanajuato	0.0	0.0	-24.0	-22.2	-84.2	100.0	50.0	600.0	113.3	-7.7
Guerrero	0.0	0.0	-6.0	-86.5	57.1	0.0	-100.0	-100.0	-100.0	100.0
Hidalgo	-94.3	-50.0	-62.8	-18.6	-57.1	0.0	0.0	0.0	0.0	56.3
Jalisco	-100.0	-79.0	171.4	84.5	146.1	4200.0	16.7	-53.3	53.1	7.7
México	115.6	33.3	63.4	199.0	1354.8	-100.0	0.0	0.0	1.5	-11.0
Michoacán	4800.0	2350.0	22.5	-43.9	-85.2	71.4	0.0	60.0	636.4	-45.5
Morelos	251.6	113.2	196.8	-61.8	6052.4	0.0	200.0	-100.0	-86.4	83.3
Nayarit	-76.9	-43.2	254.5	209.4	-64.6	0.0	33.3	-33.3	-86.0	33.3
Nuevo León	0.0	0.0	-10.3	18.7	-69.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Oaxaca	0.0	83.3	61.9	32.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	500.0
Puebla	0.0	0.0	59.4	-67.0	-37.7	-100.0	0.0	-100.0	-49.7	-77.8
Querétaro	0.0	0.0	35.8	0.0	0.0	28.6	200.0	-28.6	28.5	200.0
Quintana Roo	0.0	0.0	-68.8	-83.9	-99.1	60.0	0.0	166.7	265.6	0.0
San Luis Potosí	0.0	-100.0	97.8	99.6	19.6	0.0	1100.0	0.0	602.8	-36.8
Sinaloa	8.9	26.3	138.9	112.2	-42.5	0.0	0.0	100.0	-99.0	0.0
Sonora	33.3	33.3	178.9	-87.1	-73.1	27.3	0.0	0.0	0.0	244.4
Tabasco	-100.0	-73.7	133.9	-52.9	-89.0	0.0	-44.4	-100.0	-49.5	-11.8
Tamaulipas	38.6	-9.2	105.8	14.2	-89.5	50.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Tlaxcala	0.0	0.0	62.2	95.0	-20.4	0.0	10.0	42.9	-73.2	-23.1
Veracruz	1.9	-95.4	-8.4	28.1	-89.2	350.0	-76.5	-100.0	-76.8	-68.4
Yucatán	0.0	0.0	1047.7	187.7	-90.3	-100.0	100.0	366.7	-9.1	-11.1
Zacatecas	0.0	0.0	0.0	126.8	39.3	0.0	0.0	500.0	331.2	0.0

¹ Modelo de educación no formal.

Nota: No incluye la estrategia "becas".

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por el Departamento de atención a menores Trabajadores y explotados, SNDIF 2005.

Cuadro 2.7.5. Cobertura por estado del subprograma Propadetiium en la estrategia becas, 2004 - 2005

Entidad	2004							2005						
	Total	Becas		Sexo		Municipios	Becas con otras fuentes de financiamiento	Total	Becas		Sexo		Municipios	Becas con otras fuentes de financiamiento
		A ¹	C ²	Mujeres	Hombres				A ¹	C ²	Mujeres	Hombres		
Total	6 136	5 505	631	2 769	3 367	429	7 932	6 046	5 582	464	2 817	3 250	546	14 117
Aguascalientes	130	130	-	54	76	4	0	130	130	-	49	81	4	-
Baja California	185	157	28	89	96	5	0	176	172	4	83	93	5	7
Baja California Sur	186	186	-	68	118	4	0	186	186	-	72	114	4	-
Campeche	189	163	26	88	101	12	133	189	163	26	89	100	11	497
Coahuila	228	221	7	99	129	9	-	228	221	7	112	116	38	372
Colima	199	194	5	82	117	6	106	199	194	5	85	114	6	110
Chiapas	148	126	22	59	89	26	-	148	126	22	64	84	112	5 650
Chihuahua	183	156	27	77	106	11	558	183	156	27	77	106	20	1 077
Durango	258	220	38	123	135	14	-	258	220	38	120	138	3	129
Guanajuato	165	143	22	95	70	8	604	165	143	22	91	74	12	18
Guerrero	173	146	27	78	95	3	274	173	146	27	83	90	6	283
Hidalgo	185	160	25	99	86	35	196	179	170	9	87	92	25	179
Jalisco	254	219	35	133	122	12	357	242	239	3	115	127	14	924
México	396	338	58	196	200	61	271	396	338	58	198	198	81	293
Michoacán	186	181	5	63	122	26	990	165	143	22	76	110	12	740
Morelos	116	116	-	52	64	24	109	116	116	-	46	70	11	469
Nayarit	209	180	29	83	126	21	31	209	180	29	87	122	20	12
Nuevo León	287	266	21	117	170	8	1 031	287	266	21	142	145	8	191
Oaxaca	140	119	21	63	77	3	-	140	119	21	59	81	6	36
Puebla	178	153	25	79	99	3	5	178	153	25	92	86	8	5
Querétaro	167	165	2	82	85	1	-	167	165	2	84	83	3	-
Quintana Roo	251	216	35	105	146	8	15	239	236	3	96	143	8	16
San Luis Potosí	198	185	13	109	89	12	4	195	190	5	105	90	12	35
Sinaloa	200	173	27	90	110	18	184	191	188	3	102	89	17	67
Sonora	187	159	28	104	83	3	503	187	159	28	102	85	31	503
Tabasco	193	166	27	64	129	17	-	184	181	3	65	119	15	-
Tamaulipas	234	230	4	98	136	15	852	234	230	4	109	125	15	1 230
Tlaxcala	135	114	21	51	84	10	144	135	114	21	57	78	10	147
Veracruz	186	161	25	92	94	33	1 565	186	161	25	89	97	12	1 025
Yucatán	222	219	3	99	123	7	-	222	219	3	103	119	8	102
Zacatecas	168	143	25	78	90	10	-	159	158	1	78	81	9	-

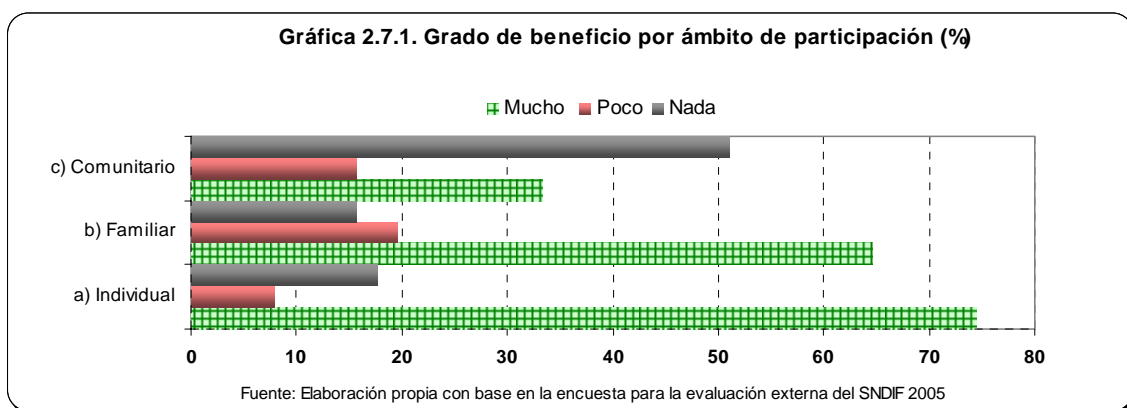
Nota: La información en las becas según el sexo del beneficiario para 2005 no se encuentra actualizada por lo que se reportan 21 beneficiarios más.

¹ Académicas.

² Capacitación.

Fuente: Departamento de atención a menores Trabajadores y explotados, SNDIF 2004 y 2005.

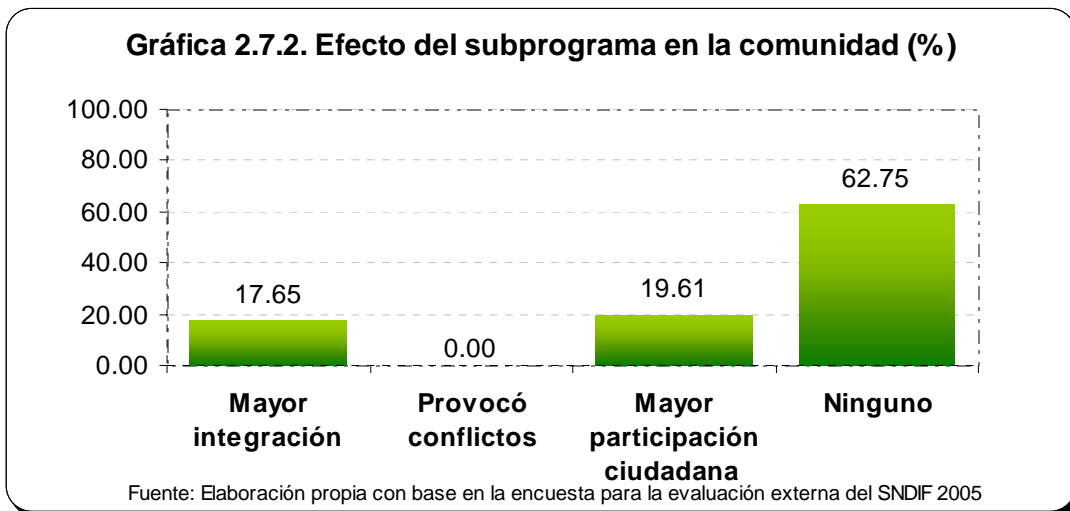
En el trabajo de campo,⁶ 74.5% de los beneficiarios entrevistados opinó que en lo individual, los servicios y el modelo de atención proporcionados por el subprograma les ha favorecido mucho; en un porcentaje menor (64.7%) mencionaron que el subprograma les ha beneficiado también en el ámbito familiar, pero los alcances o impactos en el aspecto comunitario fue de apenas 33.3% en el grado “mucho”.



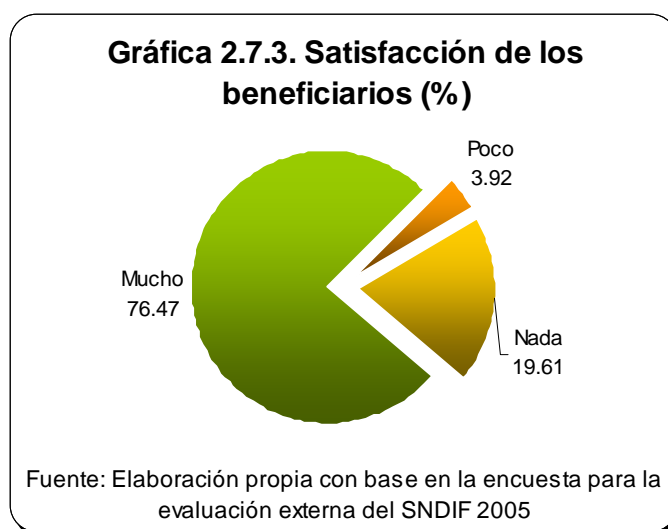
Cuando nos referimos a comunidad los beneficiarios visualizan vecinos, compañeros de escuela y/o de trabajo, otros becarios del subprograma, etc., en ese sentido, la opinión sobre el efecto comunitario obtenido es una mayor participación ciudadana (19.6%). De manera concreta los beneficiarios mencionaron que la actuación del personal del DIF⁷ era notada por miembros de su comunidad y, de alguna forma, se enteraban de que uno de los objetivos primordiales era prevenir o abandonar las actividades laborales en la calle (véase la gráfica 2.7.2).

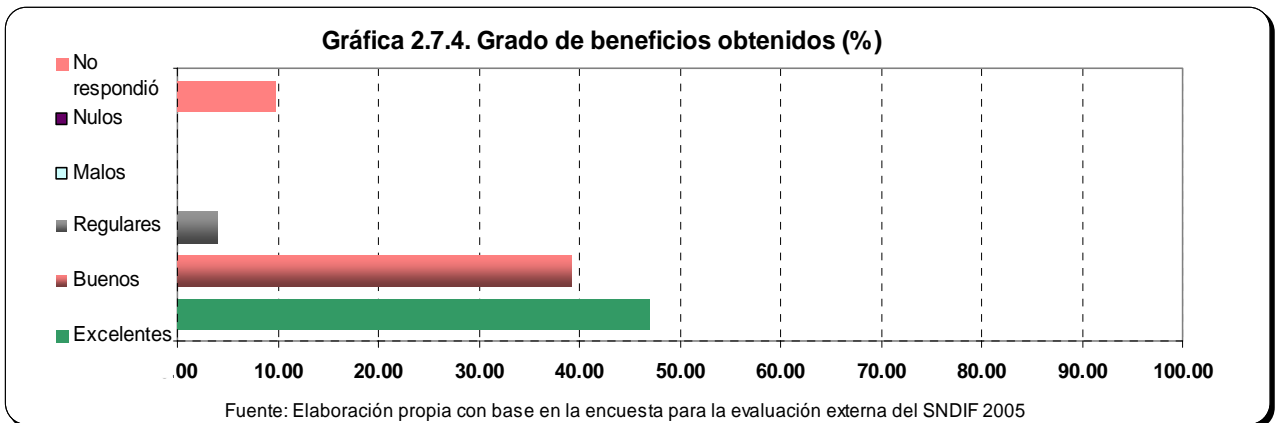
⁶ Para este subprograma se visitaron los estados de Baja California, Chiapas, Guanajuato, Michoacán, Puebla, Tabasco y Tamaulipas.

⁷ En los municipios de Chapa de Corzo, Chiapas y Cd. Victoria, Tamaulipas.



A pesar de lo anterior, la operación de subprograma y los impactos que genera continúan siendo muy diferentes de un municipio a otro así como las formas en que se focaliza a los beneficiarios y los servicios asistenciales que se proporcionan; sin embargo, en general, el grado de satisfacción es positivo, como se observa en la gráfica 2.7.3. En el mismo sentido, los beneficios son calificados como excelentes (47.1%) y buenos (39.2%).

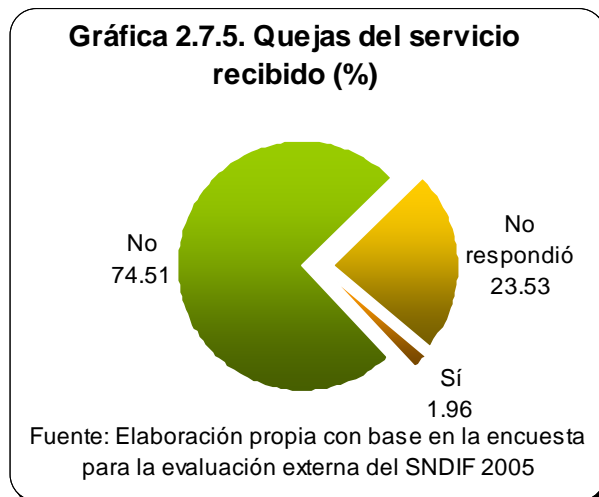




Un aspecto interesante es el que se observa en la gráfica 2.7.5, ya que si bien 74.5% no tiene ninguna queja del subprograma también ocurre que un porcentaje considerable (23.5%) prefirió no responder en dicho rubro.

La explicación cualitativa se deriva en cierta forma del malestar de algunos padres de beneficiarios que aún no cuentan con la beca académica al mencionar que sus hijos tienen muy buen promedio escolar en comparación con algunos becarios.

El equipo evaluador tiene la impresión de que si bien el caso anterior fue observado de forma aislada en el trabajo de campo más bien lo que evidencia es el riesgo constante de que se confunda el objetivo del subprograma transformándolo en ocasiones en algo similar a un premio por buen desempeño académico.



El reto es continuar con los esfuerzos en materia de capacitación y seguimiento que coadyuvan al subprograma para que sea operado con total apego a su normatividad.

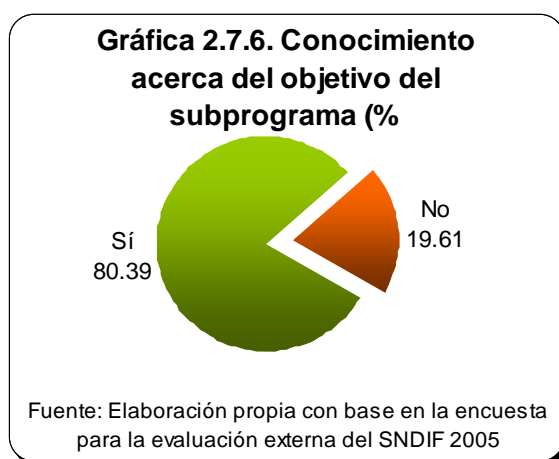
Respondiendo a la tercera y cuarta línea de acción del subprograma -relacionadas con la coordinación intra e interinstitucional- personal del área responsable de la operación del Propadetium en el SNDIF llevó a cabo visitas de capacitación sobre el subprograma al personal normativo del SEDIF Chihuahua así como al personal operativo de los SMDIF en la entidad

De igual forma el SNDIF efectuó visitas de seguimiento a los SEDIF Baja California, Campeche, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Querétaro y San Luis Potosí y, más recientemente, al Instituto de Desarrollo Humano de Chiapas.⁸

Por otro lado, el área responsable participó en una serie de reuniones como el Encuentro de Menores Trabajadores Urbano Marginales para la Prevención de la Explotación Sexual Comercial Infantil convocado por el SEDIF del Estado de México; el evento anual de la Fundación Merced, en el cual se hace rendición de cuentas y agradecimiento a los socios, donantes y voluntarios así como la entrega del Premio Institucional “Razón de Ser”; la Jornada Nacional Contra las Drogas y la Violencia organizada por la Procuraduría General de la República y el Congreso de Niñas, Niños y Adolescentes Trabajadores (“Hablando de Trabajo Infantil”) en el estado de Yucatán, con la participación de los SMDIF de esa entidad.

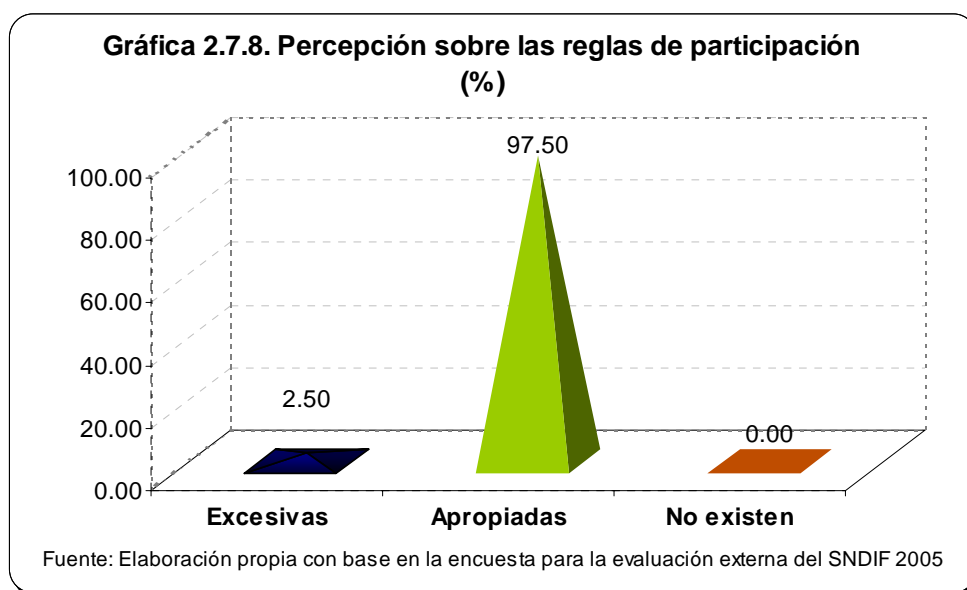
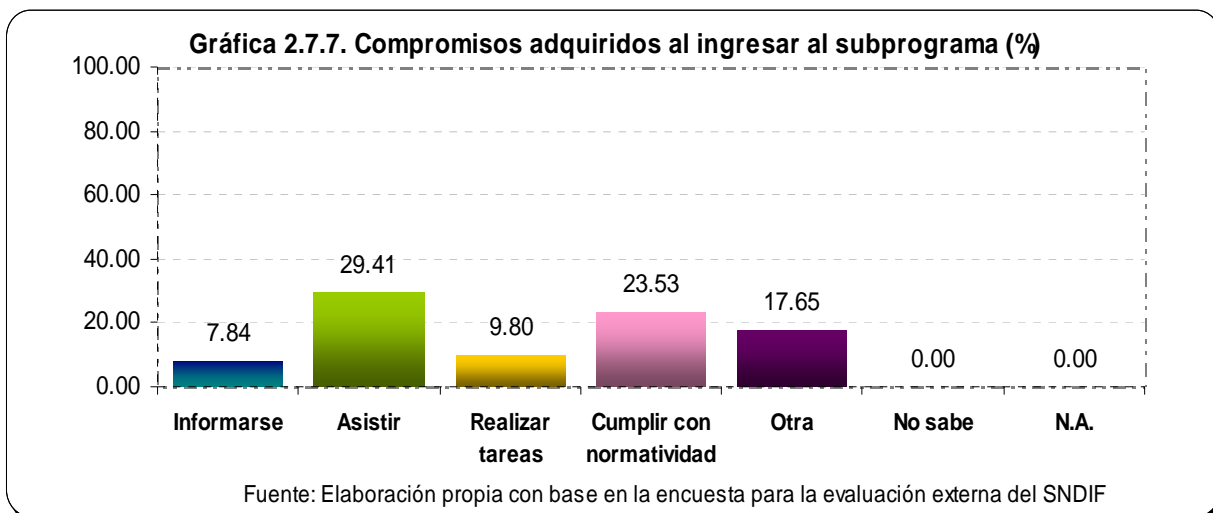
Cumplimiento de las reglas de operación que regulan al subprograma

Consideramos que la gráfica 2.7.6 es un resultado interesante al mostrar un cambio positivo con respecto al año anterior; ya que 80.4% de los entrevistados sí conocen el objetivo del subprograma lo cual ofrece ventajas para su operación y, en cierto sentido, el beneficiario está en mejores condiciones para convertirse en sujeto de su propio desarrollo.



⁸ Fuente: DPI e Informe de actividades enero – junio de 2005, pp. 24.

Además, los beneficiarios asumen varios compromisos que se pueden observar en la gráfica 2.7.7, en la cual destaca el hecho de que la mayoría de las respuestas se centra en la asistencia a las pláticas o eventos propios del subprograma; por otro lado, los compromisos adquiridos -así como cualquier otra regla de participación- son consideradas como adecuados (véase la gráfica 2.7.8).



No obstante todo lo anterior, resultó muy interesante la operación del subprograma en la vertiente de becas para capacitación en el estado de Chiapas ya, que por sus condiciones geográficas, socioeconómicas y de multiculturalidad, no siempre es posible que exista cerca del beneficiario una institución que cuente con servicios de capacitación.

Por ello, el Instituto de Desarrollo Humano de Chiapas considera importante que los Lineamientos incorporen la posibilidad de que personas con oficios de

carpinteros, albañiles, electricistas u otros similares puedan ser acreditados para impartir capacitación y su reconocimiento esté avalado tanto por ellos como por la autoridad indígena o local – según donde se sitúe – y en esa forma se autorice la beca sin mayores inconvenientes.

Con respecto a la estrategia becas en la vertiente capacitación, el apartado 4.3 “operación” de los Lineamientos del subprograma menciona:

La beca académica será proporcionada para cursar los niveles de primaria y secundaria (No se otorgará beca de capacitación a menores que estén cursando estos niveles).

E inmediatamente después dice:

Para ser beneficiado con una beca de capacitación, se sugiere haber concluido la Educación Básica (Secundaria). No se otorgará esta beca a menores que estén cursando nivel de preparatoria.

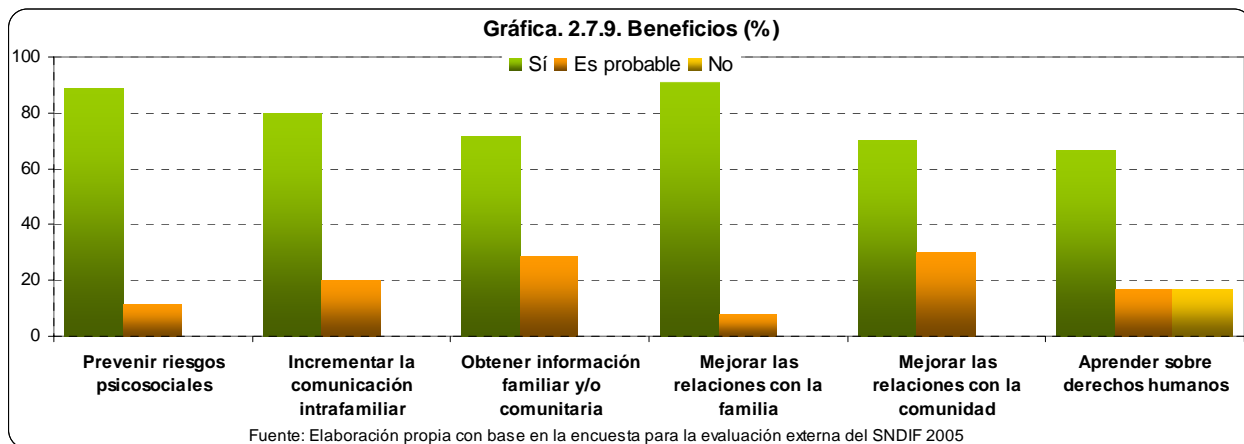
Consideramos que el último párrafo es pertinente debido al carácter obligatorio que tiene la educación básica en México; sin embargo, recomendamos al SNDIF que valore las implicaciones de ese punto cuando se trata de menores que abandonaron la secundaria (y no pueden concluirla) pero al menos intentan capacitarse en algún oficio.

Si se descarta esa posibilidad, para evitar ambigüedades, se debería aclarar que para acceder a una beca para capacitación es requisito haber concluido la secundaria.

Beneficios económicos y sociales que resultan de la aplicación de los recursos asignados al subprograma

Los impactos sociales y económicos positivos del subprograma son diversos. La encuesta afirma que el subprograma ha tenido ingerencia positiva en el ámbito familiar en los rubros de comunicación y mejoramiento de las relaciones entre los miembros que la conforman; asimismo, el subprograma colabora con la difusión de los derechos de las niñas y niños (véase la gráfica 2.7.9).

El modelo de educación no formal (MENF) puede ser altamente vulnerable si los SEDIF no lo impulsan con mayores recursos; pese a lo anterior, su diseño posibilita el acercamiento entre la comunidad y la institución, y permite la identificación de zonas de alto riesgo para focalizar eficientemente la atención y la prevención del trabajo infantil urbano marginal (TIUM). Por otro lado, aún requiere mayores esfuerzos de capacitación.

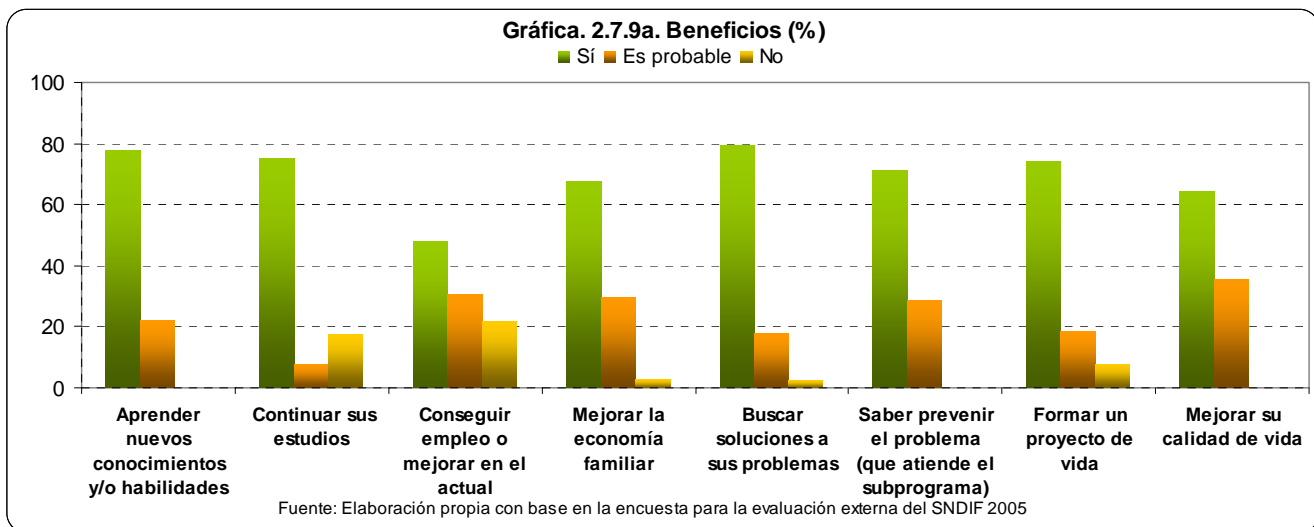


En el mediano y largo plazos se fomenta la conclusión de los estudios obligatorios; por consecuencia, existe mayor probabilidad para que los menores encuentren mejores oportunidades de desarrollo. En ese sentido, una de las mayores fortalezas diseñadas en el subprograma es la estrategia de “becas” debido en parte a la radicación continúa.⁹

De hecho, 75.0% de la población entrevistada manifiesta que el subprograma le ha permitido continuar sus estudios, 80.0% además encuentra en la oferta institucional la posibilidad de buscar soluciones a otras problemáticas sociales que padecen.

Destacan también otros impactos sociales como el mejoramiento de la calidad de vida, el aprendizaje de nuevos conocimientos y el mejoramiento de la economía familiar.

⁹ Significa que la beca es permanente hasta concluir los estudios obligatorios en el caso de la beca académica o bien al terminar la capacitación, salvo que no se cumpla con las obligaciones previstas en los lineamientos del subprograma.



Contribución al bienestar, equidad, igualdad y no discriminación de las mujeres

Pensar en la perspectiva de género para el tema del trabajo infantil urbano marginal y el subprograma que busca evitarlo y erradicarlo conlleva numerosos aspectos de análisis, por lo que aquí citaremos los que en nuestra opinión consideramos más importantes.

El TIUM fue visualizado, en un principio, por estar dirigido a un sector compuesto por más niños que niñas -hoy ya no ocurre así y cada vez la población femenina es más notoria. Lo que no fue claramente observado es que los niños -varones- han padecido una fuerte carga social que proviene del sistema patriarcal, por lo que el niño sale de la vida familiar y escolar para su simultánea incorporación en la vida laboral -formal o informal- con mayor facilidad en tanto es niño. Es decir, en virtud de su género probablemente se le exima de mayores actividades domésticas, pero en cambio cuando ocurre alguna crisis económica familiar o el padre abandona a la familia o cualquier otro evento¹⁰ es muy posible que sean los niños los primeros que entran en el ámbito laboral.

Lo anterior no debe interpretarse en el sentido de que las niñas no padecen la problemática, sabemos que su incorporación en el TIUM conlleva a riesgos exponencialmente mayores para ellas como el abuso sexual o el embarazo no planeado, entre muchos otros.

Por el contrario, la reflexión del TIUM vista con perspectiva de género sugiere que se fortalezcan las actividades de sensibilización con los padres; por ejemplo, de muy poco serviría la prevención del trabajo infantil si mientras la mamá de un niño

¹⁰ Incluyendo factores socioculturales.

entra en un proceso de sensibilización el padre encuentra casi natural que su hijo le ayude en un puesto ambulante independientemente que esté con él por una gran cantidad de horas.

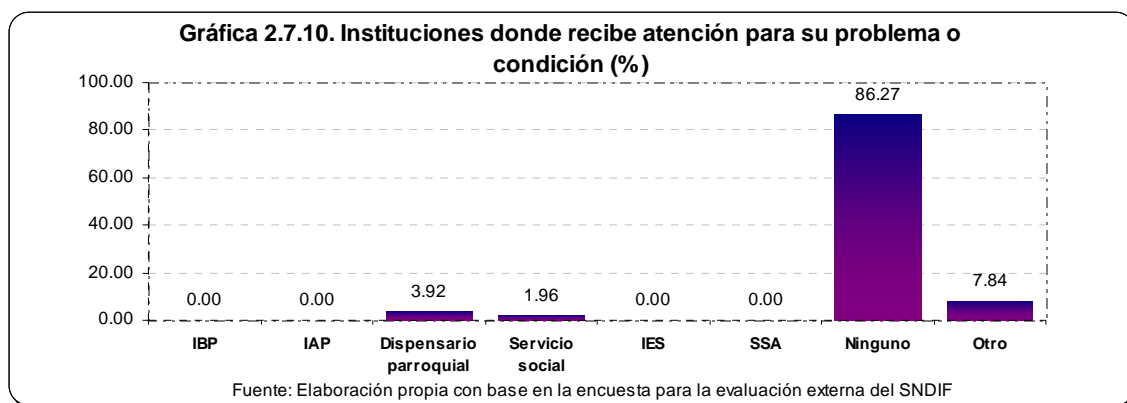
Por otro lado, todas las actividades y acciones que están previstas en el subprograma hacen necesaria una transversalización de la perspectiva de género que puede ser efectuada aprovechando también la próxima incorporación de la perspectiva familiar y comunitaria.

Un ejemplo claro sucede en la beca de capacitación: en un municipio se pudo observar que el área responsable del Propadetium promueve preferentemente capacitación para las mujeres con un fuerte imaginario de actividades que se piensa son las mejores para ellas -corte y confección, bordado, producción de artesanías y otros similares. Es importante, por lo tanto, cuidar que no sean los imaginarios sociales los que impongan en qué se debe capacitar una mujer o un hombre.

Hasta diciembre de 2005 el padrón de beneficiarios becados reporta que 46.4% se trata de niñas y adolescentes mujeres lo que lleva a pensar que -desde el punto de vista de cuotas- la estrategia no tiene mayores dificultades.

Costo-beneficio de los recursos asignados al subprograma

La oferta institucional es prácticamente única para los beneficiarios ya que otras ofertas no focalizan de manera puntual la problemática del trabajo infantil.

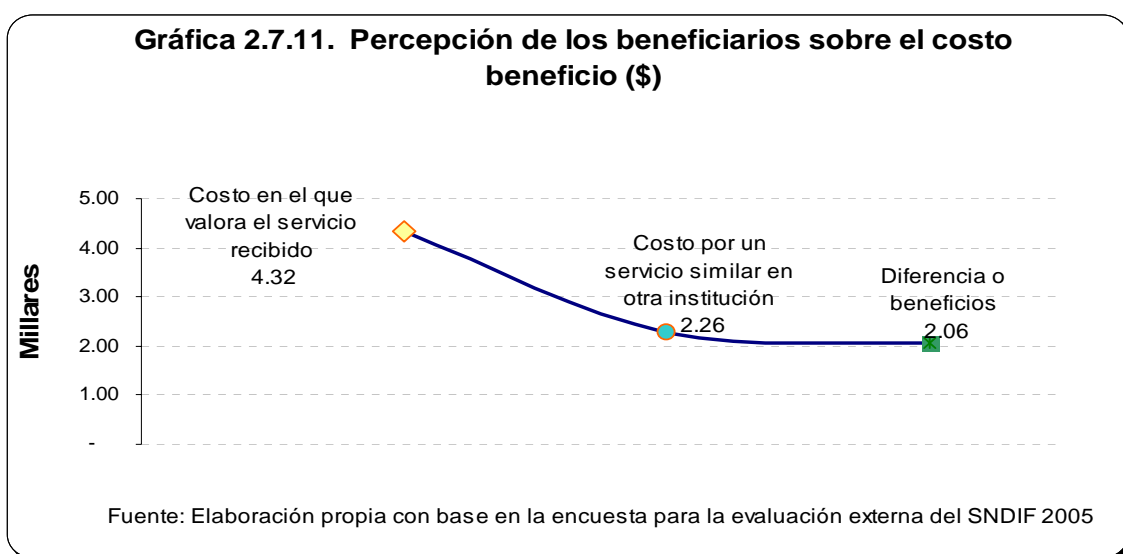


Como se ha mencionado en otros subprogramas, no se cuenta con la información suficiente para realizar un análisis económico exhaustivo por subprograma que determine su costo – beneficio.

En el caso del costo de oportunidad, una alternativa que nos permite acercarnos de alguna forma a su valor es mediante la percepción de los beneficiarios quienes otorgaron un valor monetario por el servicio recibido considerando no sólo la problemática que atiende sino otros rubros implícitos como la calidad y calidez del

personal del DIF, las instalaciones y la puntualidad del apoyo, entre otros, situando la estimación en \$ 4 323.43 promedio anual.

En contraste, el beneficiario asignó un monto sobre lo que considera que costaría un servicio similar en otra institución y el promedio anual fue de 2 262.13 pesos. Por lo tanto, la diferencia se establece como un acercamiento del beneficio obtenido en relación con el costo con base en un valor social. El resultado anterior puede traducirse en que el costo de oportunidad¹¹ para el beneficiario de elegir el subprograma Propadetium es 52.32% mejor que elegir cualquier otra opción (véase la gráfica 2.7.11).



Resultado de la verificación en campo del cumplimiento de las metas físicas y financieras del subprograma

Si bien los estados reportan una cantidad considerable de beneficiarios atendidos por el MENF el reto es la creación de nuevos formatos de informes cuantitativos tendientes a conocer que actividades precisas son las que se llevan a cabo.

Un aspecto relativamente positivo es que el porcentaje de menores que han abandonado el TIUM es 24.1%, pero cabe aclarar que el impacto es más elevado si consideramos que una porción considerable de becas se proporcionan con el fin de prevenir la problemática (es decir, el menor no necesariamente trabajaba antes de recibirla).

¹¹ Recuérdese que cuando el costo de oportunidad es 100.0% significa que no existe ninguna mejor opción.

Por ello se sugiere solicitar información a los SEDIF diferenciando no sólo las becas académicas y de capacitación, sino además el monto becario que está cumpliendo una labor preventiva y el que actúa como parte de la atención.¹²

Paralelo a lo anterior, 79.5% de menores atendidos con actividades callejeras o incluso en condición de calle fueron reintegrados a sus familias, aspecto muy positivo para el subprograma en cuanto a eficiencia. Finalmente, el gasto social ejercido para la estrategia de becas se muestra en el cuadro 2.7.6. Cabe señalar que dicho presupuesto no presentó incremento alguno.

Cuadro 2.7.6. Recursos radicados por estado para la estrategia becas del subprograma Propadetium, 2005

Estado	Total	Becas	
		Académicas	Capacitación
Total	9 439 000	8 992 000	447 000
Aguascalientes	208 000	208 000	-
Baja California	279 200	275 200	4 000
Baja California Sur	297 600	297 600	-
Campeche	286 800	260 800	26 000
Coahuila	360 600	353 600	7 000
Colima	315 400	310 400	5 000
Chiapas	223 600	201 600	22 000
Chihuahua	276 600	249 600	27 000
Durango	390 000	352 000	38 000
Guanajuato	250 800	228 800	22 000
Guerrero	260 600	233 600	27 000
Hidalgo	281 000	272 000	9 000
Jalisco	385 400	382 400	3 000
México	598 800	540 800	58 000
Michoacán	294 600	289 600	5 000
Morelos	185 600	185 600	-
Nayarit	317 000	288 000	29 000
Nuevo León	446 600	425 600	21 000
Oaxaca	211 400	190 400	21 000
Puebla	269 800	244 800	25 000
Querétaro	266 000	264 000	2 000
Quintana Roo	380 600	377 600	3 000
San Luis Potosí	309 000	304 000	5 000
Sinaloa	303 800	300 800	3 000
Sonora	282 400	254 400	28 000
Tabasco	292 600	289 600	3 000
Tamaulipas	372 000	368 000	4 000
Tlaxcala	203 400	182 400	21 000
Veracruz	282 600	257 600	25 000
Yucatán	353 400	350 400	3 000
Zacatecas	253 800	252 800	1 000

Fuente: Departamento de atención a menores Trabajadores y explotados 2005.

¹² El formato FB -2 solicita dicha información; sin embargo, no está sistematizada y no se entrega al SNDIF

Escenario prospectivo

El gasto social que se ejerce en el subprograma es pertinente ya que responde a la política social del gobierno federal establecida en el PND 2001-2006 y asume como ejes rectores el desarrollo social y humano, la equidad en los programas, la igualdad en las oportunidades así como la capacidad e iniciativa.

Por otro lado, la estrategia de becas de manera primordial se concentra en menores entre 11 y 14 años de edad, quienes conforman 57.0% del total, rango de edad que obedece a la primera etapa de la adolescencia y se conjunta con el cambio de educación primaria a secundaria en el cual, además, se establece un cierto riesgo de deserción escolar. Por lo anterior, se considera un acierto que la beca se ubique en esa concentración de edades.

Una problemática frecuente en el escenario prospectivo es el limitado número de becas, por lo que consideramos que para incrementar los beneficios y mejorar su eficacia el Propadetium podría asignarlas con base en un factor de riesgo del trabajo infantil.¹³

Supongamos el siguiente ejemplo: en un municipio se debe asignar una sola beca entre dos posibles candidatos, ambos reúnen de hecho las características que marcan o sugieren los lineamientos y ambos actualmente trabajan.

El primer candidato es una niña cuya actividad laboral se desarrolla en un cruce de calle vendiendo dulces por iniciativa de sus padres. El otro candidato es un niño empacador que contribuye al gasto familiar con un porcentaje considerable de sus ingresos.

En este caso la asignación de una sola beca pudiera ser obvia pero en un universo mucho mayor dicha selección puede resultar muy complicada y llegar a ser incorrecta. Para resolver el ejemplo, se propone el uso de una matriz de selección que de alguna forma mida el factor de riesgo (véanse las matrices 2.7.1 y 2.7.2).¹⁴

¹³ Si bien a los menores se les aplica un estudio social muy completo, éste permite orientar los servicios asistenciales que necesitan pero no otorga una comparación objetiva y, sobre todo, transparente entre beneficiarios candidatos a una beca.

¹⁴ En las columnas de la "A" a la "G" se presentan las siete modalidades de trabajo infantil, creadas por la UNICEF, a partir de un riesgo implícito para los menores. En las filas de la uno a la seis se muestra la tipología de ambientes laborales con base en el grado de legalidad y formalidad de los distintos ambientes laborales clasificadas por la STPS. Como se puede apreciar, la matriz 2.7.1 contiene más valores que adjudican un factor de riesgo mayor a la niña que al segundo candidato.

Adicionalmente, sin necesidad de consultar periódicamente los expedientes, en una sola matriz podemos contextualizar la problemática del menor para mejorar su atención.¹⁵

Esta propuesta puede enriquecerse con otras variables pero el objetivo es reconsiderar el método de asignación de becas para elevar los beneficios derivados de un costo determinado.

Matriz 2.7.1. Niña que vende dulces en cruceiro por iniciativa de sus padres

	A	B	C	D	E	F	G
Clasificación STPS / Riesgos implícitos	Trabajo de las Niñas	Explotación sexual	Trabajo servil o forzado	Trabajo en la calle	Industria y en las plantaciones	Doméstico	Trabajo para la familia
1 Menores bajo una relación formal de trabajo que se encuentran dentro del sector formal de la economía, bajo la vigilancia y protección de las autoridades laborales.							
2 Menores en una relación de trabajo dentro del sector formal de la economía, pero al margen de la ley.							
3 Menores en actividades de apoyo a tareas familiares o comunitarias.							
4 Menores en actividades diversas en busca de ingresos en el sector informal de la economía.	1	1		1		1	
5 Menores sujetos a actividades y condiciones de explotación, servidumbre y abuso.	1						
6 Menores autoempleados, o sea, fuera de una relación laboral	1						
Factor de riesgo	6						

Fuente: Elaboración propia.

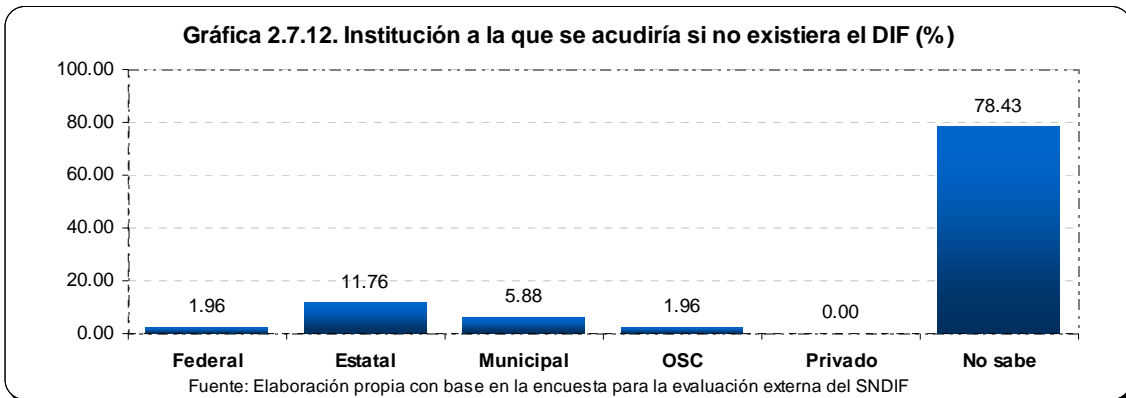
Matriz 2.7.2. Niño empacador en Supermercado y cuyo ingreso lo integra al gasto familiar

	A	B	C	D	E	F	G
Clasificación STPS / Riesgos implícitos	Trabajo de las Niñas	Explotación sexual	Trabajo servil o forzado	Trabajo en la calle	Industria y en las plantaciones	Doméstico	Trabajo para la familia
1 Menores bajo una relación formal de trabajo que se encuentran dentro del sector formal de la economía, bajo la vigilancia y protección de las autoridades laborales.							1
2 Menores en una relación de trabajo dentro del sector formal de la economía, pero al margen de la ley.							
3 Menores en actividades de apoyo a tareas familiares o comunitarias.							
4 Menores en actividades diversas en busca de ingresos en el sector informal de la economía.							
5 Menores sujetos a actividades y condiciones de explotación, servidumbre y abuso.							
6 Menores autoempleados, o sea, fuera de una relación laboral							
Factor de riesgo	1						

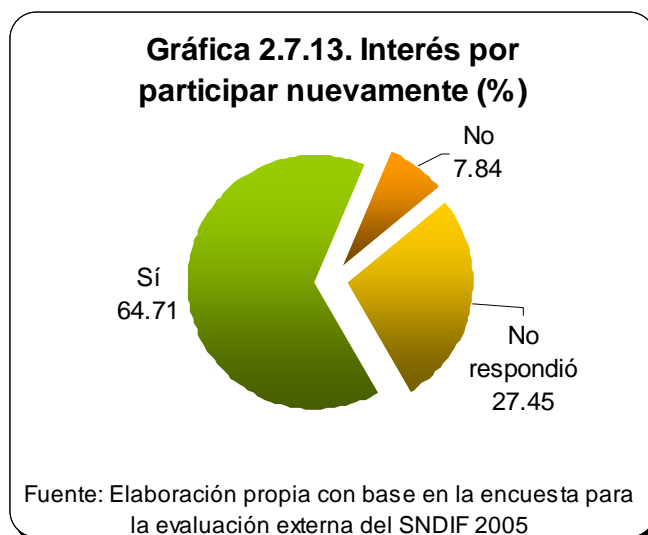
Fuente: Elaboración propia.

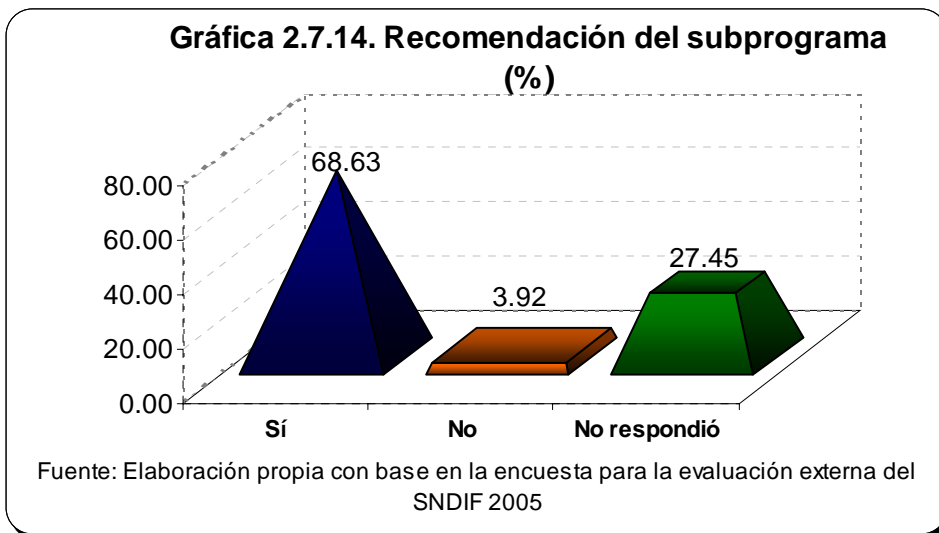
La gráfica 2.7.12 muestra que los beneficiarios entrevistados no sabrían adonde acudir en caso de que la oferta institucional desapareciera, este aspecto también señala la importancia del subprograma.

¹⁵ En resumen, el estudio social orienta una atención particular y la matriz de selección determina objetivamente el factor de riesgo por lo que es posible compararla con otros menores.



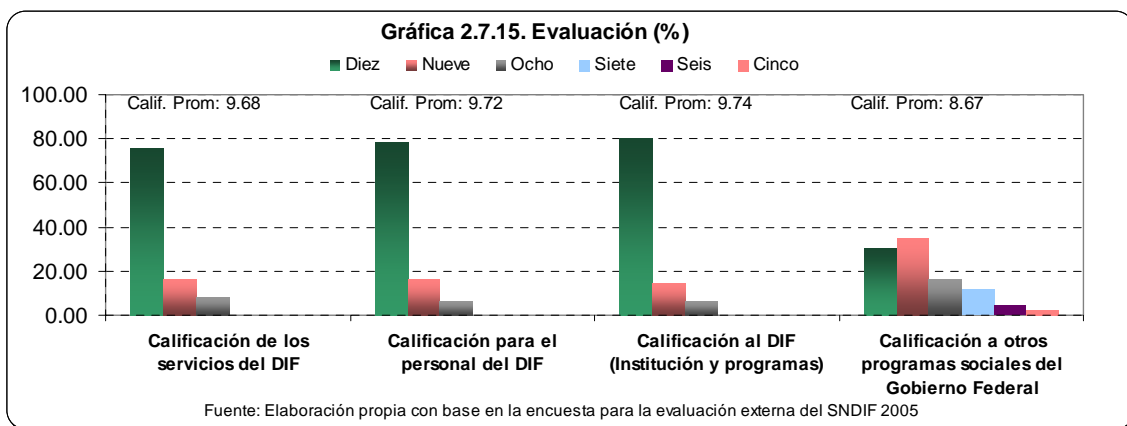
Un aspecto relevante es que 64.7% de los entrevistados mencionó que volvería a participar en el subprograma, mientras que quienes no lo harían y los que prefirieron no contestar, por lo general, están próximos a concluir los estudios obligatorios (véanse las gráficas 2.7.13 y 2.7.14).



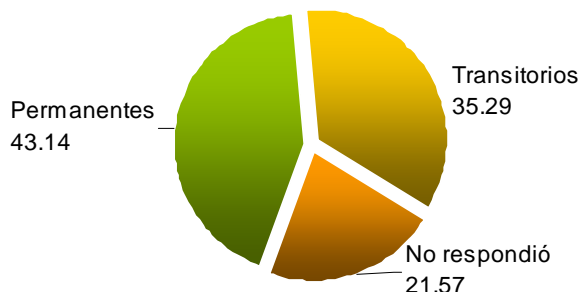


Conclusiones y recomendaciones

La calificación que otorgaron los beneficiarios al subprograma y al personal que lo opera es 9.7 en promedio; por otro lado, 43.1% considera que los beneficios serán permanentes.



Gráfica 2.7.16. Duración de los beneficios obtenidos (%)



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta para la evaluación externa del SNDIF 2005

Sin duda, el subprograma enmarca objetivos nobles, dadas las consecuencias que engloba el TIUM, y, además, ofrece la posibilidad de coordinarse con otras acciones del DIF y otros programas locales con el fin de brindar una atención integral.

Derivado del trabajo de campo y del diseño del subprograma consideramos que éste debe continuar; sin embargo, se recomienda tomar en cuenta los siguientes aspectos que buscan incrementar la eficiencia, la eficacia y transparencia de la estrategia de becas:

- Utilizar una metodología que mida el nivel de riesgo entre dos o más candidatos para asegurar que la beca llegue a quien más lo necesita de acuerdo con el objetivo del subprograma, dado que la cantidad de becas es extremadamente reducida, pues consideramos que existe la probabilidad de que se estén incorporando menores becarios bajo otros criterios de asignación.
- Incrementar el monto de la beca académica¹⁶ ya que se supone que - además de cubrir o apoyar los gastos de uniformes y útiles escolares- coadyuva con los gastos de pasajes e inscripción. Esta evaluación externa observa con desánimo que los montos en ambas becas no responden al concepto “compensatorio” de su objetivo específico.

¹⁶ Por lo anterior, en septiembre de 2005 se realizó un ejercicio consultando la lista de precios emitida por la Profeco para la ciudad de Toluca (considerando que éste es uno de los estados con mayor número de becarios), el costo más bajo de la lista de útiles oficial de la SEP asciende a \$361.63 en los grados quinto y sexto de primaria sin considerar libros extras, otros costos mínimos de artículos escolares que se piden son: bata escuela oficial \$95.90, camisa oficial: \$45.00, pantalón y falda de color (promedio) \$149.00, pantalón y falda blanca (promedio) \$139.00, suéter escolar \$69.90, tenis \$194.10, calzado mujer y hombre (promedio) \$175.00, para un monto total de \$1 229.53 sólo en artículos escolares y uniformes.

- Elevar el número de becas pues con 6 046 en todo el país no se puede erradicar el trabajo infantil urbano marginal.
- Cuando ocurra una amonestación a un becario, solicitar las acciones que se realizaron para tratar de reincorporarlo; es decir, hay que procurar agotar las posibilidades para contrarrestar la deserción antes de que a un menor le sea retirado el apoyo definitivamente.
- Incluir en los acuses de recibo de la beca la leyenda *Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente.*
- Incluir en el resto de documentos u oficios que manejen directamente los funcionarios en relación con el Propadetium la leyenda *Este programa está financiado con recursos públicos aprobados por la Cámara de Diputados y queda prohibido su uso para fines partidistas, electorales o de promoción personal de los funcionarios.*
- Establecer acuerdos con -o solicitar asistencia técnica al- Programa Internacional para la Abolición del Trabajo Infantil (IPEC) de la Organización Mundial del Trabajo, del cual México continúa siendo un país preparatorio.

2.2.8 Atención a Menores Fronterizos

La oficina en México del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) menciona que:

La migración de México a Estados Unidos es un fenómeno dinámico con raíces históricas. Con este país del norte se comparte una franja limítrofe de más de tres mil kilómetros, lo que la hace ser una de las más dinámicas del mundo. En la actualidad buena parte del flujo de migrantes está motivado por la diferencia de salarios y la oferta y la demanda de trabajo de ambos países. Por su complejidad e implicaciones económicas, sociales, políticas y de derechos humanos, la migración se ha convertido en uno de los temas más delicados de la agenda bilateral.

En lo referente a menores migrantes el problema es aún más delicado pues enfrentan numerosos riesgos derivados de su edad incluyendo que constantemente les son negados sus derechos fundamentales.

Por lo anterior el subprograma para la Atención a Menores Fronterizos (AMF) ha ampliado sus acciones con el fin de dejar la visión de atención por emergencia y enfatizar los aspectos preventivos de la problemática social.

Según el subprograma, la prevención se debe realizar desde el trabajo en los lugares de origen e incorporando la frontera sur del país; asimismo, las acciones están encaminadas a profundizar el conocimiento sobre el fenómeno mediante criterios que garanticen la continuidad en la conformación de estadísticas existentes y la promoción para la elaboración de investigaciones concretas sobre la problemática.

Cumplimiento del objetivo general y de los objetivos particulares y/o específicos del subprograma

La línea de acción que instrumenta el objetivo específico es disminuir los riesgos de niñas, niños y adolescentes migrantes al encontrarse solos, lejos de su familia y lugar de origen en la franja fronteriza; brindándoles en la red de albergues¹⁷ alimentación, dormitorio y comida, resguardando su integridad física y mental, así como su guarda y custodia mientras se localiza a sus familiares.

En el diseño del subprograma se establece el fortalecimiento de la coordinación institucional en tres aspectos fundamentales que son:

- Promover un mayor compromiso de cada una de las dependencias federales que hasta ahora han conjugado sus esfuerzos en el marco de este subprograma.
- Convocar la participación de otras instancias públicas de los tres órdenes de gobierno y OSC.
- Definición conjunta de criterios y estándares para la formalización de procedimientos de atención en el ámbito de las competencias institucionales de cada instancia participante.

El subprograma focaliza al menos tres tipos de población objetivo que son las niñas y niños migrantes,¹⁸ niñas, niños y adolescentes fronterizos,¹⁹ y, por último, las niñas y niños repatriados.²⁰

¹⁷ Las actividades y servicios que brinda un albergue son: recepción (valoración médica, social y psicológica, y revisión de la situación jurídica del menor); servicios básicos (alojamiento, alimentación y cambio de ropa) y canalización a sus lugares de origen (localización de familiares, enlace y coordinación institucional, traslado del menor y entrega institucional y/o familiar).

¹⁸ Todo aquel menor que en su tránsito hacia Estados Unidos es detectado en territorio nacional antes de su cruce y por lo tanto es canalizado para su atención en la red de albergues (Karla Iréndira Gallo Campos, "Niñez migrante en la frontera norte. Legislación y procesos", UNICEF y

De tal forma que el subprograma atendió 18 392 menores que representa un incremento de 68.4% con respecto al año anterior, asimismo se realizaron 424 traslados (véase el cuadro 2.8.1).

Cuadro 2.8.1. Menores trasladados con recursos del SNDIF, Subprograma Atención a Menores Fronterizos, 2005

Estado	Municipio	Total	Atendidos	Trasladados
Total		18 816	18 392	424
Baja California		6 136	6 133	3
	Mexicali	1 166	1 166	0
	Tijuana	4 970	4 967	3
Chiapas		77	77	0
	Tapachula	77	77	0
Chihuahua		2 586	2 433	153
	Cd. Juárez	2 336	2 209	127
	Ojinaga	250	224	26
Coahuila		667	562	105
	Cd. Acuña	187	162	25
	Piedras Negras	480	400	80
Nuevo León		131	131	0
	Monterrey	131	131	0
Sonora		6 376	6 338	38
	Agua Prieta	865	864	1
	Nogales	3 676	3 639	37
	San Luís Río Colorado	1 835	1 835	0
Tamaulipas		2 843	2 718	125
	Matamoros	743	719	24
	Nuevo Laredo	1 220	1 162	58
	Reynosa	880	837	43

Fuente: Departamento de Programas Sectoriales y Regionales, SNDIF

Los estudios de caso para la evaluación del subprograma se realizaron en los municipios de Tijuana, BC, Reynosa, Tamps. y Tapachula, Chis. Si bien no se levantaron formalmente cédulas,²¹ se conversó con algunos menores sobre los servicios que les habían brindado, los cuales, en general, fueron catalogados como muy buenos; asimismo, la asistencia que recibieron hasta ese momento corresponde a la estrategia operativa que promueve el área responsable en el SNDIF.

SNDIF, noviembre de 2004, p. 18).

¹⁹ Nombre genérico para nombrar tanto a migrantes como repatriados (*ídem*)

²⁰ Menores que en su tránsito hacia Estados Unidos son detectados por autoridades americanas en territorio estadounidense (*ídem*).

²¹ La metodología de evaluación para este subprograma fue la de estudios de caso; sin embargo, se pudieron realizar entrevistas con algunos beneficiarios (sin el uso de cédulas) para conocer su opinión sobre los servicios recibidos, su historia de vida y otros aspectos que coadyuvaran al análisis.

Por otro lado, el trabajo de campo en Reynosa comprobó con varios beneficiarios que en efecto se aplican todos los procesos enmarcados en la recepción, servicios básicos y canalización al lugar de origen.

Se denota un compromiso por brindar calidad y calidez pero sobre todo el menor tiene garantizado un aspecto importante; la rapidez por localizar a sus familiares.

No se omite mencionar que a cada menor entrevistado se le preguntó cuánto tiempo transcurrió entre el momento en que llegó al albergue y el instante en que pudo hablar con algún familiar; el resultado promedio fue 40 minutos.

Desde luego, la localización de familiares depende de un sinnúmero de circunstancias; pese a lo anterior, para el albergue de tránsito de Reynosa existe una especie de *hora crítica*²² para establecer una estrategia de atención particular en cada menor repatriado.

Es oportuno señalar que el albergue temporal de Reynosa solicita un documento que avale la entrega institucional o familiar por parte del SMDIF correspondiente al lugar de origen del menor o bien del sitio adonde es trasladado.

Lo anterior es sumamente positivo ya que, además de que se testifica de manera formal la recepción de la niña o niño, se abre la posibilidad de que el SMDIF pudiera focalizar al menor y su familia como candidatos a algún otro subprograma para atender otras vulnerabilidades o bien de alguna forma desincentivar el deseo de migrar en circunstancias no formales.²³

El trabajo de campo en alguna forma mostró que para reintegrar a los menores con sus familias se emplean diversas estrategias, incluyendo algunas que pudieran ser catalogadas como *poco ortodoxas*; por ejemplo, en la frontera de Tijuana se comentó que las autoridades consulares en Estados Unidos de América (EUA) solicitan en ocasiones el apoyo de los *polleros* para conseguir el número telefónico de algún familiar del menor en ese país, lo cual muestra un interés positivo en la problemática que atiende el subprograma.

Cumplimiento de las reglas de operación que regulan al subprograma

Las entrevistas con personal operativo y responsables de albergues permitieron conocer la opinión sobre las RO, lineamientos y otros documentos que regulan la operación del subprograma, todas coinciden en afirmar que los instrumentos

²² Concepto utilizado frecuentemente en centros hospitalarios; la *hora crítica* es el rango de tiempo en que cualquier paciente grave debe ser diagnosticado acertadamente.

²³ No utilizamos el concepto de migración ilegal por considerarlo despectivo, otras opciones son migración informal o migración sin papeles.

normativos son adecuados para la ejecución de los servicios y atención de los menores.

Un aspecto en el que se tuvo particular atención durante el trabajo de campo es la entrega del menor al familiar que se presenta en el albergue, las responsables del albergue de Reynosa comentaron que siguen estrictamente el proceso normativo. En Baja California mencionan que, en las situaciones en las que no se aclara la identidad del familiar, es su competencia, atendiendo al interés superior del menor, preguntarle a la niña o niño directamente sobre la persona que dice ser su familiar; con el dicho del menor, y de acuerdo con las entrevistas efectuadas por el consulado mexicano y datos del registro de entrada al módulo, se rechaza o aprueba la entrega.

Los gastos erogados en las comunicaciones telefónicas son una de las más cuantiosas al ser insumo primordial en el contacto de familiares, por lo que se sugiere que el SNDIF considere como una alternativa la instalación de una red telefónica satelital para los SEDIF y SMDIF que si bien en un principio demandaría una inversión considerable, ésta con el tiempo reduciría los costos por telefonía e impactaría en forma positiva no sólo en la operación del AMF sino en todos los subprogramas del DIF nacional.

Beneficios económicos y sociales que resultan de la aplicación de los recursos asignados al subprograma

Con el avance de los años, el subprograma ha ido adquiriendo mayor capacidad de atención y no sólo se remite a las acciones de traslado y custodia de los menores repatriados.

Merece un reconocimiento el área que opera el subprograma en el SNDIF en tanto ejemplifica un modelo eficiente que asume el carácter normativo del SNDIF. De tal forma, por un lado, destaca que en materia de investigación se ha permitido que la frontera norte cuente con un sólido sustento teórico y, por otro, los esfuerzos realizados se han traducido en adecuaciones al marco legal de actuación que garantiza un soporte de instancias y personal que brinda servicios para la protección de la niñez.

Los fundamentos del subprograma son también un acierto en tanto cuenta con dos tipologías, una según sus características de situación de calle²⁴ y la otra según su alto vínculo familiar.²⁵

²⁴ Fuertes / Intrépidos / En búsqueda de conocer nuevos horizontes / Baja tolerancia a la frustración / Aventura / Provenientes de familias de alta tradición migratoria o familiarizadas con la situación / Baja escolaridad.

²⁵ Fuertes / Intrépidos / En búsqueda de conocer nuevos horizonte / Apego a la familia / Ilusión o

Otros beneficios percibidos se describen a continuación

- Obedece a un marco jurídico internacional y, por lo tanto, busca fomentar la participación interinstitucional en materia de defensa de los derechos de las niñas y los niños.
- Establece criterios mínimos para hacer más eficiente y eficaz el trato que reciben los menores en la red de albergues, mismos que fueron verificados en el trabajo de campo evitando así una doble victimización del menor.²⁶
- Consideramos además, que la red de albergues cuenta con la capacidad de sensibilizar a los menores que atiende sobre los peligros que engloba la migración no formal.
- Se establece una metodología de intervención con adolescentes migrantes extranjeros que incluye la atención personalizada a partir de un diagnóstico biopsicosocial con el fin de mejorar la estancia del menor e influir en sus patrones de conducta en la estación migratoria y, asimismo, que se garantice el respeto y protección de sus derechos.
- El menor que se atiende tiene la oportunidad de acceder a otros servicios de asistencia social derivado de la detección de alguna otra condición de vulnerabilidad.

Un aspecto relevante fue el trabajo de campo en Tapachula,²⁷ se pudo comprobar que el albergue temporal para niñas y niños migrantes de otros países – mayoritariamente hondureños, guatemaltecos y salvadoreños – cuenta con una infraestructura adecuada, el diseño del espacio fue bien aprovechado, es limpio y bonito.

Brinda una estancia digna e integral, cuenta con áreas verdes, cancha de básquetbol, comedor amplio, ventilación adecuada e incluso una capilla que, por cierto, es adecuada para la religión que profesan los niños y que no necesariamente es la católica; por otro lado la alimentación es balanceada y sabrosa.

El personal administrativo y operativo es suficiente y profesional, comprometidos con el objetivo de dar el correcto seguimiento del estatus jurídico a cada menor, se

fantasía / Provenientes de familias de alta tradición migratoria / Búsqueda de mejores condiciones de vida / Baja escolaridad.

²⁶ Se puede dar una doble victimización de los menores migrantes cuando son primero caracterizados como menores repatriados y por algún motivo algunos de sus derechos fundamentales fueron violentados en ese proceso, y la segunda cuando en la red de albergues su trato fuera igual o peor que en el primer caso.

²⁷ Comenzó a operar formalmente en marzo de 2005.

brindan servicios educativos y se les enseñan los derechos de las niñas y niños, prevención de riesgos psicosociales, prevención del embarazo no planeado, etcétera.

Por cierto, los beneficiarios no son siempre extranjeros; en ocasiones resultan ser niños mexicanos de otros estados del país que fueron confundidos como centroamericanos.

La atención, instalaciones y personal del albergue Tapachula son un buen ejemplo de coordinación inter e intrainstitucional, el modelo puede y debe ser promovido en el ámbito internacional como muestra del trabajo para la protección de los derechos de las niñas y de los niños.

Contribución al bienestar, equidad, igualdad y no discriminación de las mujeres

El trabajo de campo no evidenció actitudes o acciones discriminatorias a partir del sexo del menor y, en general, la infraestructura de los diferentes albergues visitados son suficientes para -al menos- brindar un servicio en donde las niñas y adolescentes mujeres cuenten con dormitorios y baños separados.

De acuerdo con la información proporcionada, tres de cada diez menores que llegan a los albergues son niñas y adolescentes mujeres. Durante el trabajo de campo se percibió especial sensibilidad en el trato de las mujeres por parte del personal operativo y de vigilancia.

Debido a las características propias del subprograma, éste difícilmente podría aspirar a modificar de manera más positiva las relaciones entre géneros, pero la inclusión de un número cada vez mayor de niñas hace recomendar que en futuras investigaciones financiadas por el SNDIF no se pierda la oportunidad de estudiar el fenómeno desde la perspectiva de género.

Costo-beneficio de los recursos asignados al subprograma

La información financiera disponible no es suficiente para realizar un estudio exhaustivo sobre los costos en que incurre el subprograma.

Es oportuno comentar que tomando en cuenta sólo los recursos radicados, el costo per cápita por beneficiario atendido fue de \$37.14 en total.

Por otro lado, el subprograma al coordinar los albergues DIF así como estancias de las OSC se convierte en la única alternativa institucional para la población objetivo.

Resultado de la verificación en campo del cumplimiento de las metas físicas y financieras del subprograma

De acuerdo con su diseño, el subprograma cumple con lo estipulado en las RO debido a que el grupo infantil beneficiado con recursos del SNDIF en el traslado a su lugar de origen así como con el apoyo en gastos de alimentación durante éste son las niñas, niños y adolescentes migrantes y repatriados foráneos que no cuenten con recursos propios, de su familia o de alguna otra institución.

Por otro lado, los albergues objeto del financiamiento continúan siendo aquellos con la infraestructura requerida para atender a estas niñas, niños y adolescentes.²⁸

En cuanto a los trabajos que consoliden y fomenten la participación de otras instancias de gobierno y de las OSC, el subprograma ha considerado fundamental la revisión del marco legal de atención así como las acciones que sustenten la atención con calidad y calidez de los menores en albergues.

En este sentido, en noviembre de 2004 se publicó el trabajo “Niñez migrante en la frontera norte: Legislación y procesos”,²⁹ que otorga a todas las instancias participantes en la prevención y atención de la problemática una mayor sensibilización desde la perspectiva de los derechos humanos adjuntando el marco jurídico vinculante y describiendo en cada uno de los estados los procesos que en materia de atención se realizan y que sirven como retroalimentación para cada uno de ellos.

En materia de coordinación interinstitucional, en la frontera norte se firmó un convenio con el Instituto Nacional de Migración (INM) con el propósito de continuar y mejorar los trabajos en materia de atención a menores fronterizos, y actualmente se encuentra en proceso el diseño de marco general de operación.

A partir de 2005 se visibilizan acciones encaminadas a brindar atención de niñas, niños y adolescentes migrantes de la frontera sur³⁰ llevándose a cabo diferentes reuniones del Comité de Coordinación del Programa Interinstitucional, con personal del IDH Chiapas, la UNICEF, la Secretaría de Relaciones Exteriores, el INM y los Centros de Integración Juvenil, con el propósito establecer los compromisos que cada instancia participante tendrá en la atención del fenómeno.

En el cuadro 2.9.2 se muestran los montos radicados por estado y municipio para el fortalecimiento institucional así como para los traslados de menores repatriados.

²⁸ De acuerdo con la normatividad establecida por el SNDIF y por la Norma Oficial Mexicana para la Prestación de Servicios de Asistencia Social para Menores y Adultos Mayores (NOM-167- SSA1-1997), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de noviembre de 1999.

²⁹ Karla Iréndira Gallo Campos, SNDIF y UNICEF.

³⁰ Las acciones que se realizan en la frontera sur no están incorporadas en las RO 2005; sin embargo, denotan los esfuerzos adicionales en este campo.

Cuadro 2.9.2. Radicación de recursos del Subprograma Interinstitucional de Atención a Menores Fronterizos

Estado	Municipio	Asignación total	Montos y meses de asignación		% de participación (nacional y estatal)
			Marzo	junio	
Total		683 117	341 558.5	341 558.5	100.00
Baja California		84 200	42 100.0	42 100.0	12.33
	Mexicali	21 500	10 750.0	10 750.0	25.53
	Tijuana	62 700	31 350.0	31 350.0	74.47
Chiapas		0.0	0.0	0.0	0.00
	Tapachula	0.0	0.0	0.0	0.00
Chihuahua		101 500	50 750.0	50 750.0	14.86
	Cd. Juárez	58 800	29 400.0	29 400.0	57.93
	Ojinaga	42 700	21 350.0	21 350.0	42.07
Coahuila		88 000	44 000.0	44 000.0	12.88
	Cd. Acuña	37 750	18 875.0	18 875.0	42.90
	Piedras Negras	50 250	25 125.0	25 125.0	57.10
Sonora		177 600	88 800.0	88 800.0	26.00
	Agua Prieta	8 600	4 300.0	4 300.0	4.84
	Nogales	124 200	62 100.0	62 100.0	69.93
	San Luis Río Colorado	44 800	22 400.0	22 400.0	25.23
Tamaulipas		183 500	91 750.0	91 750.0	26.86
	Matamoros	48 900	24 450.0	24 450.0	26.65
	Nuevo Laredo	64 700	32 350.0	32 350.0	35.26
	Reynosa	69 900	34 950.0	34 950.0	38.09
Nuevo León		48 317	24 158.5	24 158.5	7.07
	Monterrey	48 317	24 158.5	24 158.5	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por el Departamento de Programas Sectoriales y Regionales, SNDIF

Escenario prospectivo

Aunque el Instituto Nacional de Migración (INM) no especifica qué cantidad de menores repatriados viajan sin familia, tan sólo de enero a diciembre de 2005 se realizaron 89 454 eventos de repatriación corresponden a adolescentes menores de 18 años.

Lo cual indica que el gasto es completamente pertinente, dado que la población objetivo del subprograma seguirá siendo constante en el corto y mediano plazo. Por otro lado, el tipo de menores que son atendidos cada vez presentan mayores particularidades.

El estudio de caso en Baja California muestra que no sólo se atienden menores repatriados, además, hasta las garitas y luego a los albergues llegan en ocasiones menores que fueron utilizados para transportar drogas –burreros-, otro ejemplo son los niños que fueron sustraídos ilegalmente por familias de los EUA y que fueron detenidos en la frontera.

Lo anterior sugiere que los retos del subprograma continuarán acrecentándose y es necesario que SNDIF discuta la pertinencia de incrementar los recursos de los que dispone.

Conclusiones y recomendaciones

De acuerdo con el diseño del subprograma y las acciones paralelas que se llevan a cabo, consideramos que éste debe continuar operando por los siguientes motivos:

- Incorpora y responde a los protocolos, convenciones y declaraciones internacionales en materia de derechos humanos que impactan sobre el fenómeno de la migración y de los menores fronterizos.
- El subprograma comienza a orientarse de forma más visible a la prevención, difundiendo la problemática y actualizando el marco jurídico que en su carácter de institución normativa tiene el DIF nacional (a pesar de que la radicación de recursos es exclusivamente para el traslado de los menores a su lugar de origen dentro del territorio nacional, el apoyo en gastos alimenticios durante éste y el fortalecimiento de la operación de albergues).
- Amplía la visión del fenómeno migratorio y entiende que México es también un país transitorio de la migración internacional y, por ende, comienza a crear mecanismos que coadyuven a evitar la discriminación.
- Es probablemente la única institución que ha comenzado a especificar las formas en que se debe atender a los menores adolescentes que pertenezcan o realicen actividades ilícitas, sobre todo a los llamados *maras*.³¹
- La apertura del subprograma en la frontera sur fomenta la salvaguarda de los derechos de las niñas y los niños permitiendo que el país ejemplifique con hechos el trato digno que solicita para sus connacionales en otros países, particularmente en los EUA.

³¹ Los *maras* se originaron en Estados Unidos, entre jóvenes centroamericanos marginales, refugiados de las guerras en sus países o de las economías de catástrofe, y se asentaron y desarrollaron posteriormente en El Salvador, Guatemala y Honduras, en el campo propicio de la devastación de la posguerra de los primeros dos países.

Perseguidos por los gobiernos de sus países, en los últimos 18 meses los *maras* han aterrorizado a los migrantes centroamericanos que buscan llegar a Estados Unidos, se han diseminado por 28 entidades del territorio nacional y constituyen una preocupación fundamental en materia de seguridad pública y, tal vez, de seguridad nacional.

Por otro lado, recomendamos lo siguiente:

- Instrumentar el sistema de marco lógico, dada la gran cantidad de actores e instituciones que participan directa e indirectamente en el subprograma, con el fin de actualizar y continuar mejorando su diseño.
- Dotar al subprograma de los recursos monetarios y de infraestructura que permitan asegurar que la prevención y atención sean eficientes y eficaces en ambas fronteras del país.
- Aumentar el horario de servicio de oficina en los albergues, en la medida de lo posible, debido a que las autoridades entregan a los menores repatriados en cualquier momento.
- Promover la creación de nuevos módulos en otras garitas a lo largo de la frontera.

2.2.9 Prevención y Atención a Niñas, Niños y Jóvenes en Situación de Calle “De la Calle a la Vida”

Desde 1980, en México se visualiza de manera constante el fenómeno social de niñas y niños que viven en cruceros, puentes y varias calles de los centros urbanos más importantes del país.

Los motivos que los llevan a hacer de las calles su entorno cotidiano son múltiples y se transforman en la expresión más cruel de la vulnerabilidad social; a pesar de ello, al mismo tiempo se van convirtiendo en parte del paisaje cotidiano de las ciudades y los niños en condición de calle entran en dinámicas multiplicadoras de la discriminación, cuya característica primordial es la mezcla de casi todas las vulnerabilidades existentes lo que provoca -casi de inmediato- la doble o triple victimización de esos adolescentes y niños, pues las instituciones suelen tratarlos como delincuentes, sexo servidores, traficantes, entre otros.

Por su parte, algunos segmentos de la ciudadanía también los victimizan doblemente: al ser niños en condición de calle los contratan para realizar las peores formas de trabajo infantil, son sujetos de abuso sexual, los usan como burreros (tráfico de drogas) u otras expresiones de dominación. Por lo tanto, el deterioro de las historias personales de los niños en condición de calle es progresivo, antes y después de entrar en la subcultura callejera.

En ese sentido, el subprograma para la Prevención y Atención a Niñas, Niños y Jóvenes en Situación de Calle “De la Calle a la Vida” (DCV) ofrece una alternativa real para articular los esfuerzos de la sociedad civil e impulsar modelos de atención en los SEDIF y SMDIF para el combate de la problemática antes descrita.

Cumplimiento del objetivo general y de los objetivos particulares y/o específicos del subprograma

Las líneas de acción que abarca el objetivo general son:

- Promover el desarrollo de modelos de intervención con un enfoque de integralidad, de acuerdo con las características y necesidades particulares de las niñas, niños y jóvenes en situación de calle y sus familias.
- Impulsar la coordinación de esfuerzos entre los sectores público y privado para dar solución y atención a mediano y largo plazos a la problemática de la infancia en situación de calle.³²
- Crear mecanismos que permitan el seguimiento y evaluación del progreso que se registre en el fenómeno de niños, niñas y jóvenes en situación de calle.
- Impulsar acciones de difusión para sensibilizar a la comunidad en relación con la problemática de la niñez en situación de calle.
- Promover el fortalecimiento de todos los sectores y actores que atienden o previenen el fenómeno de la niñez en situación de calle y sus familias.

El subprograma cumple con los lineamientos establecidos en su diseño ya que en 2005 dio a conocer el programa a los estados y se definió en consenso el documento básico del subprograma; de esa forma al definirse los estados participantes se inició la operación estatal,³³ con la asignación de los recursos.

La cobertura total de beneficiarios del subprograma fue de 32 999 niñas, niños y adolescentes.³⁴ En el esquema de becas,³⁵ tanto las organizaciones de la

³² La organización del subprograma articula un Comité Nacional encargado de evaluar las acciones; así como comités estatales que coordinan y dan seguimiento a la operación de los proyectos, investigaciones y esquemas de becas que son llevados a cabo por OSC así como sistemas estatales y municipales DIF. Los comités estatales son el órgano rector de la asignación, coordinación y seguimiento de los recursos destinados al desarrollo de las acciones preventivas y de atención a la infancia callejera y en riesgo, de cada una de las entidades participantes. Los recursos para la operación del programa son proporcionados por el DIF Nacional, así como los Lineamientos Generales de Operación; sin embargo, cada estado puede retomar dichos Lineamientos y complementarlos con la visión y política de su propio estado.

³³ Implicó la revisión del estatus jurídico y operativo del Comité Estatal y la definición de la estrategia operativa del estado para 2005.

³⁴ En atención directa 29 083 y en atención indirecta 3 916.

³⁵ Beca alimentaria. Por un monto mensual de \$ 1 000.00 como apoyo en alimentos para las niñas, niños y jóvenes de hasta 18 años de edad que son atendidos por los centros operativos de los sistemas DIF y de las OSC.

sociedad civil (OSC) como los SEDIF obtuvieron una cobertura similar, como se muestra en el cuadro 2.9.1. La participación porcentual por entidad se puede observar en el cuadro 2.9.2, la cual está en alguna medida relacionada con los recursos radicados que, a su vez, están condicionados por la magnitud de la problemática en cada entidad; sin embargo, la cobertura con respecto a 2004 decreció 58.8 por ciento.

La explicación que da el área responsable del subprograma es que se debe a una disminución de 40.0% en el presupuesto asignado con respecto a 2004; aun así, en términos relativos no se justifica el restante 18.0% de baja en la cobertura; en todo caso, un escenario más pertinente habría sido una disminución en un rango más cercano a la reducción presupuestaria.

Además, explica que 17 estados se incorporaron en noviembre con el fin de conformar el comité estatal por lo que esos estados no aportaron beneficiarios en 2005 pero lo harán a partir del presente año; al respecto, el comentario anterior no justifica la disminución en la cobertura dado que no tomamos en cuenta esos estados en el análisis comparativo. No omitimos mencionar que la cobertura 2005 es incluso inferior a la reportada en 2002.³⁶

Beca escolarizada. Por un monto mensual de \$1 000.00 con el fin de lograr la permanencia o incorporación al sistema educativo de niñas, niños y jóvenes de hasta 18 años de edad, que son atendidos por los centros operativos de los sistemas DIF y de las OSC

³⁶ De acuerdo con la información proporcionada por el área responsable, la cobertura 2002 fue de 39 954 beneficiarios

Cuadro 2.9.1. Cobertura de beneficiarios del Subprograma de Prevención y Atención a Niñas, Niños y Jóvenes en Situación de Calle, 2005

Entidad	Gran total	Total directos	Total indirectos	Beneficiarios					
				OSC			SEDIF		
				Indirectos	Directos		Indirectos	Directos	
				Investigaciones	En proyectos	Esquema becas	Investigaciones	En proyectos	Esquema becas
Total	32 999	29 003	3 996	1 930	9 100	947	2 066	18 032	924
Baja California	2 758	2 758	0	0	1 334	134	0	1 290	0
Chiapas	3 385	3 385	0	0	191	20	0	3 144	30
Chihuahua	3 380	1 130	2 250	1 500	600	60	750	350	120
Coahuila	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Distrito Federal	2 205	1 809	396	396	1 701	108	0	0	0
Guanajuato	2 645	2 175	470	0	240	52	470	1 805	78
Guerrero	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Jalisco	2 428	2 428	0	0	809	135	0	1 344	140
México	10 149	10 149	0	0	2 321	230	0	7 367	231
Michoacán	353	273	80	34	210	0	46	18	45
Nuevo León	3 623	3 123	500	0	1 388	40	500	1 575	120
Puebla	1 590	1 290	300	0	234	68	300	885	103
Querétaro	330	330	0	0	60	16	0	254	0
San Luis Potosí	92	92	0	0	12	31	0	0	49
Sonora	61	61	0	0	0	53	0	0	8

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por el Departamento de Programas Sectoriales y Regionales, SNDIF.

Cuadro 2.9.2. Participación porcentual estatal de beneficiarios del subprograma de Prevención y Atención a Niñas, Niños y Jóvenes en Situación de Calle, 2005

Entidad	Gran total (%)	Total directos (%)	Total indirectos (%)	Beneficiarios					
				OSC (%)			SEDIF (%)		
				Indirectos	Directos		Indirectos	Directos	
				Investigaciones	En proyectos	Esquema becas	Investigaciones	En proyectos	Esquema becas
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Baja California	8.4	9.5	0.0	0.0	14.7	14.1	0.0	7.2	0.0
Chiapas	10.3	11.7	0.0	0.0	2.1	2.1	0.0	17.4	3.2
Chihuahua	10.2	3.9	56.3	77.7	6.6	6.3	36.3	1.9	13.0
Coahuila	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Distrito Federal	6.7	6.2	9.9	20.5	18.7	11.4	0.0	0.0	0.0
Guanajuato	8.0	7.5	11.8	0.0	2.6	5.5	22.7	10.0	8.4
Guerrero	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Jalisco	7.4	8.4	0.0	0.0	8.9	14.3	0.0	7.5	15.2
México	30.8	35.0	0.0	0.0	25.5	24.3	0.0	40.9	25.0
Michoacán	1.1	0.9	2.0	1.8	2.3	0.0	2.2	0.1	4.9
Nuevo León	11.0	10.8	12.5	0.0	15.3	4.2	24.2	8.7	13.0
Puebla	4.8	4.4	7.5	0.0	2.6	7.2	14.5	4.9	11.1
Querétaro	1.0	1.1	0.0	0.0	0.7	1.7	0.0	1.4	0.0
San Luis Potosí	0.3	0.3	0.0	0.0	0.1	3.3	0.0	0.0	5.3
Sonora	0.2	0.2	0.0	0.0	0.0	5.6	0.0	0.0	0.9

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por el Departamento de Programas Sectoriales y Regionales, SNDIF.

Por otro lado, las acciones realizadas en 2005 fueron en total 241 que, comparativamente con el año anterior, también presentan una disminución de 36.4%. De igual forma, hubo una reducción en las investigaciones, proyectos y esquemas becarios.

Cuadro 2.9.3. Cobertura de acciones del Subprograma de Prevención y Atención a Niñas, Niños y Jóvenes en Situación de Calle, 2005

Entidad	Gran total	Total esquema de becas	Total proyectos	Total investigaciones	OSC			SEDIF		
					Acciones			Acciones		
					Investigaciones	Proyectos	Becas	Investigaciones	Proyectos	Becas
Total	241	115	117	9	4	57	50	5	60	65
Baja California	17	5	12	0	0	7	5	0	5	0
Chiapas	9	3	6	0	0	4	2	0	2	1
Chihuahua	19	9	8	2	1	5	3	1	3	6
Coahuila	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Distrito Federal	16	2	12	2	2	12	2	0	0	0
Guanajuato	21	12	8	1	0	1	4	1	7	8
Guerrero	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Jalisco	40	19	21	0	0	9	9	0	12	10
México	46	30	16	0	0	3	9	0	13	21
Michoacán	8	2	4	2	1	3	0	1	1	2
Nuevo León	26	10	15	1	0	6	1	1	9	9
Puebla	13	5	7	1	0	4	4	1	3	1
Querétaro	8	1	7	0	0	2	1	0	5	0
San Luis Potosí	10	9	1	0	0	1	3	0	0	6
Sonora	8	8	0	0	0	0	7	0	0	1

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por el Departamento de Programas Sectoriales y Regionales, SNDIF.

El cuadro 2.9.4 muestra la participación estatal de las acciones, en la cual 46.5% lo aportan – en orden de importancia - los estados de México, Jalisco y Nuevo León.

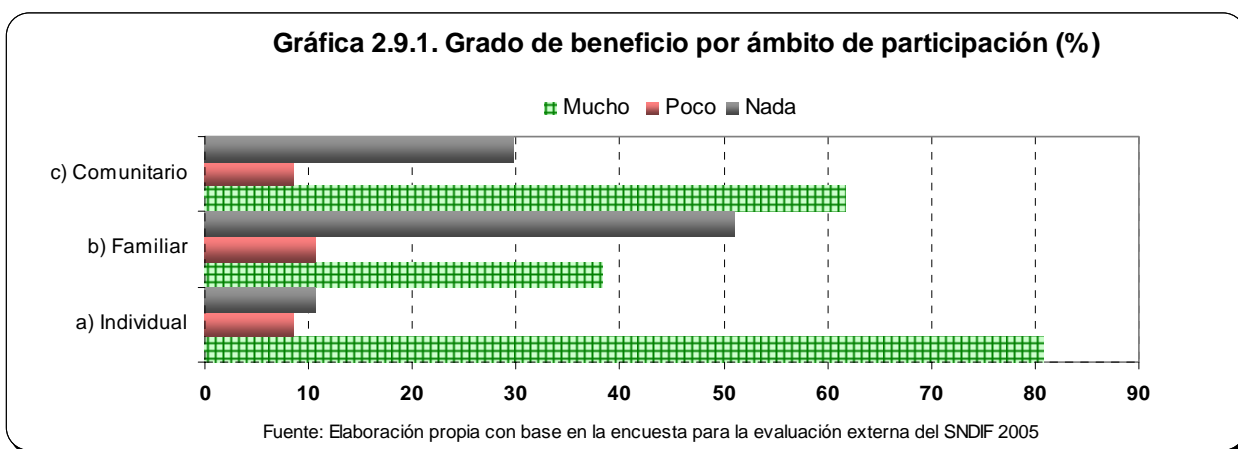
Cuadro 2.9.4. Cobertura relativa de acciones del Subprograma de Prevención y Atención a Niñas, Niños y Jóvenes en Situación de Calle, 2005

Entidad	Gran total	Total esquema de becas	Total proyectos	Total investigaciones	OSC			SEDIF		
					Acciones			Acciones		
					Investigaciones	Proyectos	Becas	Investigaciones	Proyectos	Becas
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Baja California	7.1	4.3	10.3	0.0	0.0	12.3	10.0	0.0	8.3	0.0
Chiapas	3.7	2.6	5.1	0.0	0.0	7.0	4.0	0.0	3.3	1.5
Chihuahua	7.9	7.8	6.8	22.2	25.0	8.8	6.0	20.0	5.0	9.2
Coahuila	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Distrito Federal	6.6	1.7	10.3	22.2	50.0	21.1	4.0	0.0	0.0	0.0
Guanajuato	8.7	10.4	6.8	11.1	0.0	1.8	8.0	20.0	11.7	12.3
Guerrero	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Jalisco	16.6	16.5	17.9	0.0	0.0	15.8	18.0	0.0	20.0	15.4
México	19.1	26.1	13.7	0.0	0.0	5.3	18.0	0.0	21.7	32.3
Michoacán	3.3	1.7	3.4	22.2	25.0	5.3	0.0	20.0	1.7	3.1
Nuevo León	10.8	8.7	12.8	11.1	0.0	10.5	2.0	20.0	15.0	13.8
Puebla	5.4	4.3	6.0	11.1	0.0	7.0	8.0	20.0	5.0	1.5
Querétaro	3.3	0.9	6.0	0.0	0.0	3.5	2.0	0.0	8.3	0.0
San Luis Potosí	4.1	7.8	0.9	0.0	0.0	1.8	6.0	0.0	0.0	9.2
Sonora	3.3	7.0	0.0	0.0	0.0	0.0	14.0	0.0	0.0	1.5

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por el Departamento de Programas Sectoriales y Regionales, SNDIF.

Con base en el trabajo de campo realizado en Baja California, Distrito Federal, Guanajuato, Michoacán y Puebla,³⁷ la gráfica 2.9.1 muestra que 85.8% de los beneficiarios consideran que el subprograma les ha beneficiado en lo individual en el grado “mucho” y un aspecto relevante es que 61.7% opina que también se han beneficiado en el ámbito comunitario en el mismo grado; comparativamente con otros subprogramas, DCV quizás sea el que está favoreciendo en mayor medida esa variable.

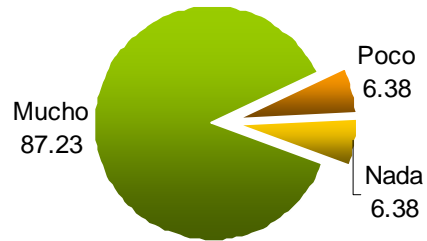
El resultado relativamente bajo en el grado “mucho” en el ámbito familiar se debe en cierta forma a las condiciones de abandono en que se encuentran varios entrevistados por lo que el resultado (38.3%) debe considerarse adecuado.



Lo anterior deriva en que 87.2% manifiesten sentirse muy satisfechos con los servicios y atención del subprograma (véase la gráfica 2.9.2) y en general califican los beneficios como excelentes (59.6%) y buenos (29.8%) como se aprecia en la gráfica 2.9.3. Asimismo, 78.3% declararon no tener queja alguna sobre el servicio recibido (véase la gráfica 2.9.4).

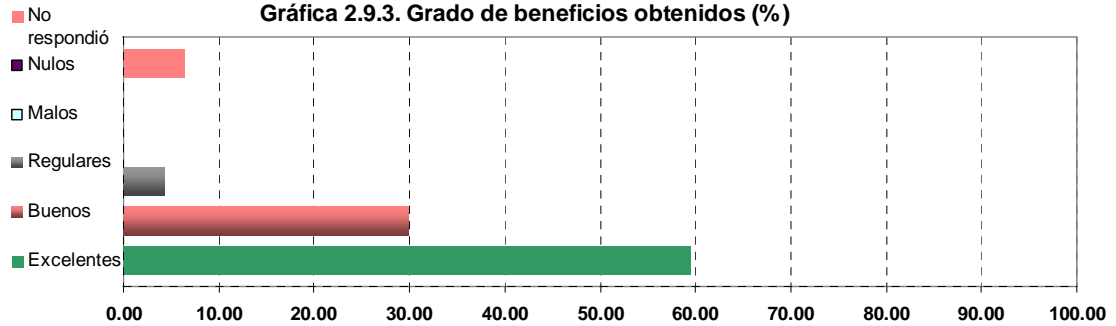
³⁷ La encuesta para beneficiarios no es representativa estadísticamente; sin embargo, los resultados obtenidos señalan tendencias y coadyuvan en el análisis de la presente evaluación externa.

Gráfica 2.9.2. Satisfacción de los beneficiarios (%)



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta para la evaluación externa del SNDIF 2005

Gráfica 2.9.3. Grado de beneficios obtenidos (%)



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta para la evaluación externa del SNDIF 2005

Gráfica 2.9.4. Quejas del servicio recibido (%)



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta para la evaluación externa del SNDIF 2005

Cumplimiento de las reglas de operación que regulan al subprograma

Como se describió anteriormente el subprograma se ha apegado a sus RO al operar los diferentes esquemas de atención y promoverse la investigación, como se muestra en los cuadros de cobertura del primer apartado.

Lo anterior implica que se cumplió con la etapa de planeación al realizarse la revisión del estatus jurídico y operativo del Comité Estatal, definiéndose la estrategia operativa del año 2005.³⁸

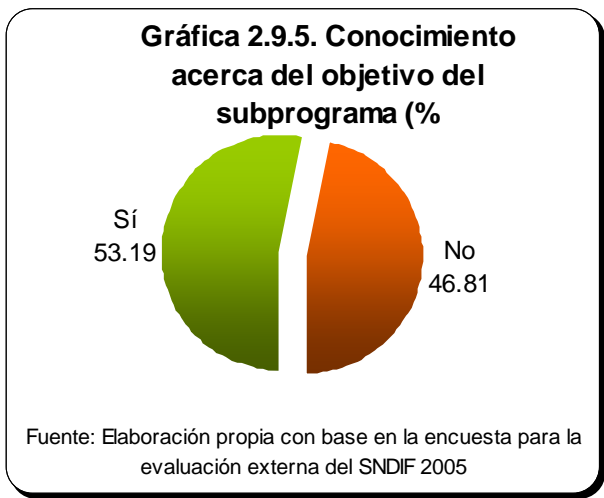
De igual forma, se diseñaron los criterios e indicadores para elegir los proyectos, investigaciones o solicitudes de becas acreedoras a financiamiento, con base en las estrategias y líneas de acción del subprograma, así como los conceptos establecidos como criterios básicos para la selección de OSC para finalmente realizar las actividades de promoción y difusión.

El trabajo de campo permitió verificar varios informes de inicio de actividades. Consideramos un acierto el Formato de Presentación utilizado en el Distrito Federal, aunque cabe señalar que aún es perfectible ya que algunos responsables en las OSC mencionan que el número de caracteres que permite la base de datos es insuficiente en algunos campos. También es un acierto la encuesta de conclusión de los proyectos que se aplica a los beneficiarios con el apoyo y coordinación de la Fundación Merced.³⁹

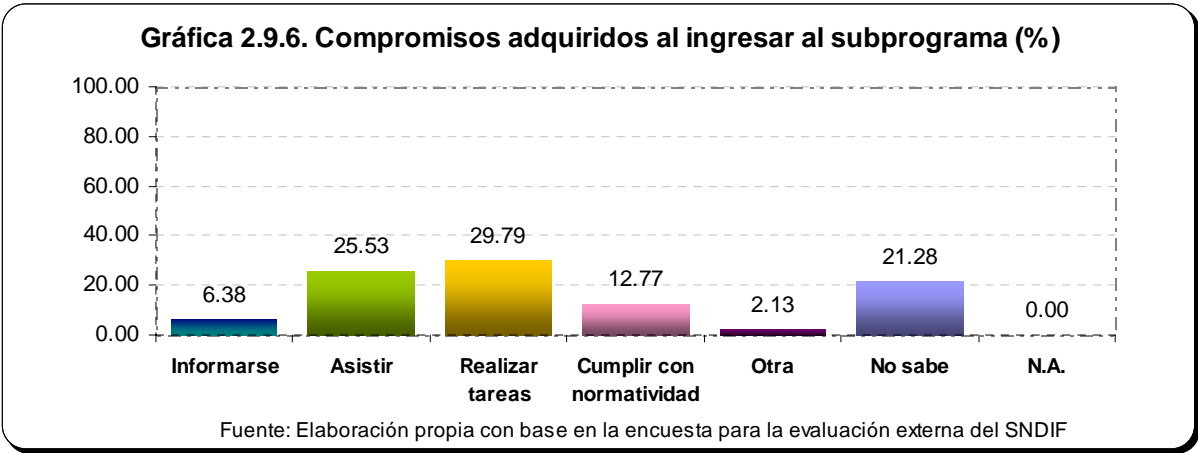
Por otro lado, poco más de la mitad de los beneficiarios entrevistados conocen los objetivos del subprograma, desde nuestro punto de vista, es necesario que las OSC otorguen una inducción diseñada según las características de los beneficiarios con el fin de que estén enterados de lo que busca obtener la oferta institucional.

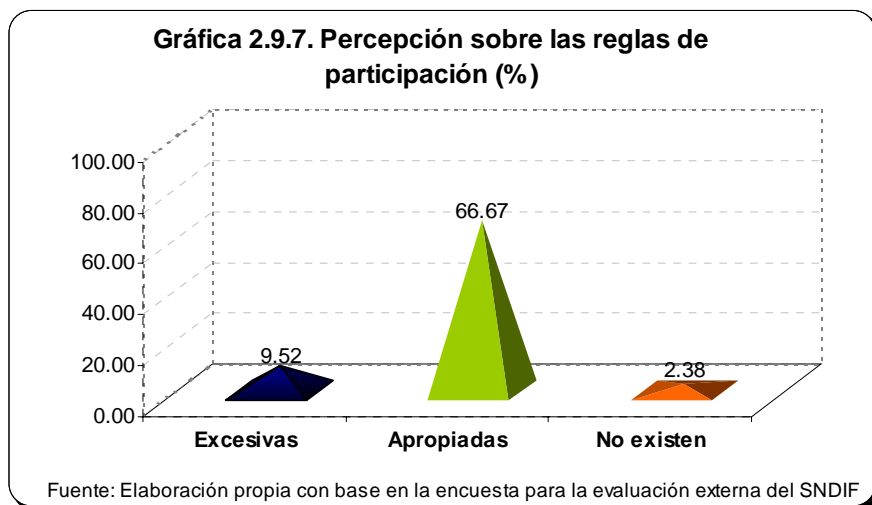
³⁸ Cabe mencionar que el esquema operativo 2005 fue similar al del año anterior.

³⁹ Ejecutora del subprograma en el Distrito Federal.



Algunos compromisos adquiridos por los beneficiarios como la asistencia o realización de tareas y, en ciertos casos, el cumplimiento de la normatividad son considerados como apropiados lo cual es positivo para los diferentes esquemas que opera el subprograma (véanse las gráficas 2.9.3 y 2.9.7).





Beneficios económicos y sociales que resultan de la aplicación de los recursos asignados al subprograma

De acuerdo con las entrevistas efectuadas y la observación en campo podemos afirmar que en gran medida se cumplen los impactos positivos planteados en el informe preliminar: se fomenta el desarrollo y la participación de OSC las cuales añaden un valor agregado a la operación del subprograma bajo un esquema de trabajo corresponsable.

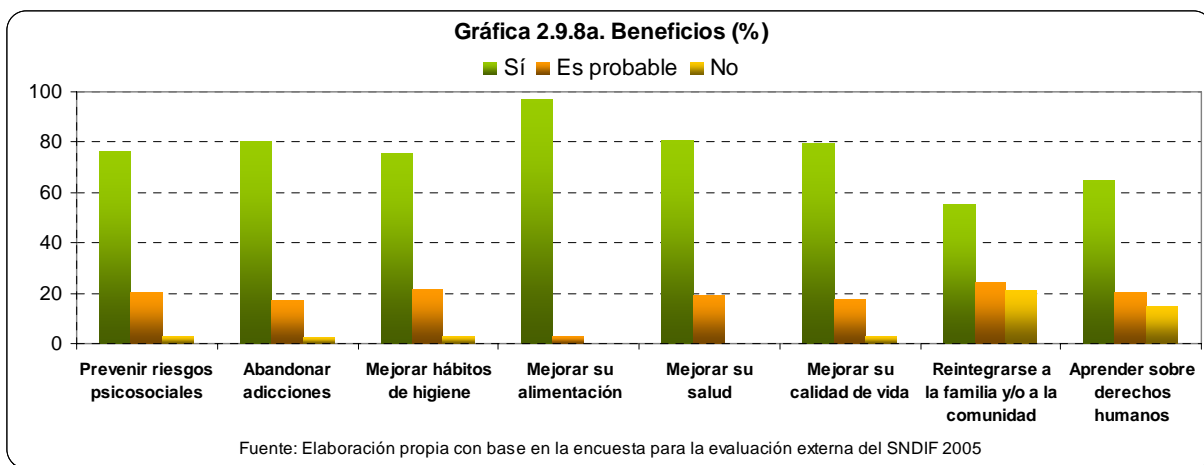
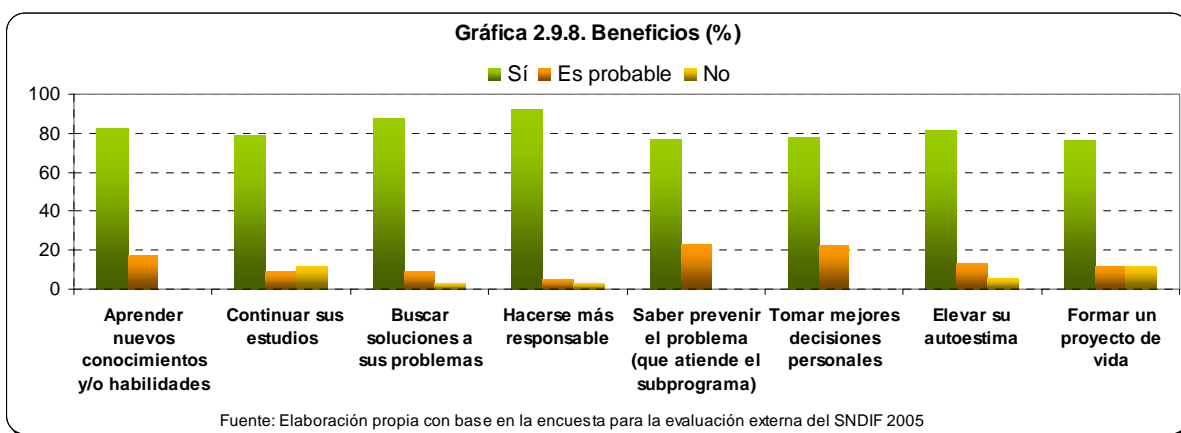
Es oportuno señalar que la mayoría de las y los responsables de diferentes OSC entrevistados mencionan que el subprograma les ha permitido establecer mejores vínculos con el gobierno federal; no obstante, sugieren que se retomara la idea original planteada al comienzo del sexenio para que se eleve al subprograma a una categoría superior (política de Estado).

Algunos de los beneficios que se corroboraron en el trabajo de campo son:

- Se promueven los derechos de las niñas y los niños (64.7% de los beneficiarios así lo declara).
- Los proyectos autorizados están elaborados de acuerdo con las características locales, evitando así un diseño metodológico de atención excesivamente generalizado.
- Las distintas experiencias de las OSC coadyuvan en la formulación de más y mejores esquemas de atención.
- Se fomenta la sensibilización y la difusión del fenómeno social.

- Se fomenta la prevención de la degradación continua de los menores con quienes se trabaja, en los rubros comunitarios, sexuales, psicosociales y de desarrollo humano.
- Al ser el SNDIF quien norma y opera el subprograma, éste puede articularse con otros subprogramas tales como Propadetium y/o CADI o CAIC.
- Se reintegran positivamente menores en condición de calle.

Las gráficas 2.9.8 y 2.9a muestran los diferentes beneficios del subprograma en opinión de tres cuartas partes (o más) de los entrevistados.



El reto para el subprograma será coordinar los esfuerzos de atención que se realizan con la población en condición de calle, pues el trabajo de campo de alguna forma evidenció que existe la posibilidad de que un mismo beneficiario pueda estar recibiendo servicios asistenciales similares en varias organizaciones.

En un escenario ideal, aunque es complejo alcanzarlo, las organizaciones podrían buscar complementar las acciones con el fin de evitar una especie de competencia que no necesariamente conviene a un menor en condición de calle.

Contribución al bienestar, equidad, igualdad y no discriminación de las mujeres

Mirar la problemática de las niñas y niños en condición de calle con perspectiva de género ofrece numerosas ventajas no sólo para comprender mejor el fenómeno social, sino para considerar líneas de acción enfocadas a la prevención.

Las historias de vida de un gran número de menores inmersos en la condición de calle llegan a ser muy similares en tanto padecieron un nivel considerable de violencia familiar (muy frecuentemente provocado por el padre o padrastro, el ejercicio de una pésima paternidad y una figura materna dominada y muchas veces sin poder alguno para intervenir en las decisiones familiares, incluyendo las que tienen que ver con sus niños) han dejado a los hijos en una situación de máxima vulnerabilidad.

Lo anterior es sólo un ejemplo y por supuesto no se pretende generalizar pero es útil para enmarcar el potencial del subprograma DCV para ofrecer alternativas reales que incluya la perspectiva de género en acciones preventivas que pueden llevar a cabo las OSC.

Debemos aclarar que el subprograma no contribuye en forma directa al bienestar, equidad, igualdad y no discriminación de las mujeres y los posibles impactos favorables al tema de género más bien han sido casuales y no imputables a alguna acción positiva de la oferta institucional.

Una sugerencia de acción positiva a favor de las mujeres sería que el SNDIF otorgará un monto mayor de recursos a aquellos proyectos de las OSC que, por ejemplo, incluyeran la transversalización de la perspectiva de género ya sea en la prevención o atención de la condición de calle en menores, o que promuevan las investigaciones del fenómeno con perspectiva de género.

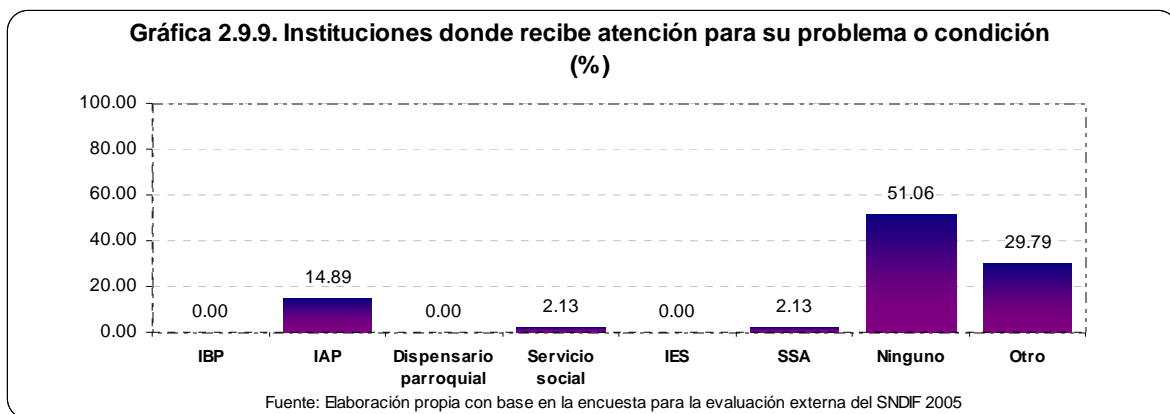
Se pueden crear incluso protocolos de atención institucionalizada para menores en condición de calle tendientes a sensibilizar a trabajadoras sociales, psicólogas y personal operativo en los SEDIF y OSC tendientes a impactar de forma positiva en la relación entre géneros.

En el tema de cuotas y acceso, consideramos que el subprograma no presenta mayores retos ya que 45.0% de la población beneficiada en los esquemas operados son mujeres. Desafortunadamente no es posible realizar una comparación con años anteriores sobre el tema de cuotas pues la información disponible hace referencia a estimaciones y no a datos objetivamente verificables.

Costo-beneficio de los recursos asignados al subprograma

Es oportuno comentar que un porcentaje considerable de los beneficiarios entrevistados (44.7%) recibe atención en alguna otra institución; no obstante lo anterior, el subprograma complementa acciones de varias instituciones

participantes lo que implica incluir una población anteriormente no beneficiada por ninguna dependencia.



Como se ha mencionado en otros subprogramas, no se cuenta con la información suficiente para realizar un análisis económico exhaustivo por subprograma que determine su costo – beneficio.

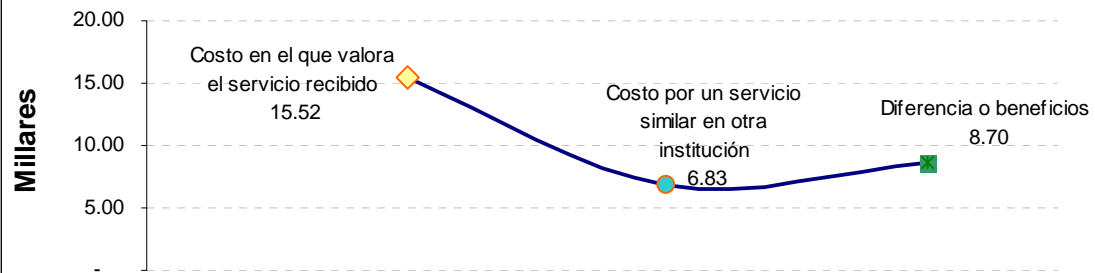
En cambio, para el costo de oportunidad, una alternativa que nos permite acercarnos de alguna forma a su valor es mediante la percepción de los beneficiarios quienes otorgaron un valor monetario por el servicio recibido considerando no sólo la problemática que atiende sino otros rubros implícitos como la calidad y calidez del personal de las OSC y/o del DIF, las instalaciones y la puntualidad del apoyo, entre otros, situando la estimación en \$ 15 523.95 promedio anual.

En contraste, el beneficiario asignó un monto sobre lo que considera que costaría un servicio similar en otra institución y el promedio fue de \$ 6 825.87 promedio anual. Por lo tanto, la diferencia se establece como un acercamiento del beneficio obtenido en relación con el costo con base en un valor social, como se muestra en la gráfica 2.9.10.

El resultado anterior puede traducirse en que el costo de oportunidad⁴⁰ para el beneficiario, de elegir el subprograma DCV es 56.0% mejor que elegir cualquier otra opción.

⁴⁰ Recuérdese que cuando el costo de oportunidad es 100.0% significa que no existe ninguna mejor opción.

Gráfica 2.9.10. Percepción de los beneficiarios sobre el costo beneficio (\$)



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta para la evaluación externa del SNDIF 2005

Resultado de la verificación en campo del cumplimiento de las metas físicas y financieras del subprograma

El cuadro 2.9.5 muestra los recursos ejercidos por entidad; por otro lado, a partir de 2006 el subprograma operará en la totalidad del país, lo que significó radicar mayores recursos durante 2005 para que los nuevos estados participantes conformaran su Comité estatal.

De acuerdo con la cobertura reportada en el ámbito nacional, la inversión per cápita anual fue de \$801.20 por beneficiario.

Cuadro 2.9.5. Recursos radicados para el subprograma DCV, 2005

Estado	Monto radicado	Participación (%)
Total	22 201 430	100.0
Baja California	2 462 700	11.1
Chiapas	501 510	2.3
Chihuahua	1 528 530	6.9
Coahuila	384 715	1.7
Distrito Federal	3 790 400	17.1
Guanajuato	1 735 000	7.8
Guerrero	350 558	1.6
Jalisco	2 332 200	10.5
México	3 749 000	16.9
Michoacán	355 555	1.6
Nuevo León	2 437 000	11.0
Puebla	1 716 600	7.7
Querétaro	381 005	1.7
San Luis Potosí	292 608	1.3
Sonora	184 049	0.8

Nota: 17 estados más se incorporaron en el mes de noviembre a los cuales se les otorgó 150 000 pesos a cada uno, mismos que fueron destinados exclusivamente para la instalación del Comité Estatal y así operar integralmente a partir de 2006, lo anterior significa que en total el subprograma radicó 24.75 millones de pesos.

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por el Departamento de Programas Sectoriales y Regionales, SNDIF.

Otro aspecto positivo del subprograma es el cálculo de dos indicadores de seguimiento, como proceso crítico por parte del SNDIF para la transparencia y combate a la corrupción que se traduce en la sumatoria de reportes que avalan la adecuada operación de los sistemas estatales entre el total de reportes realizados.

Dicho indicador es construido a partir de la revisión de los instrumentos⁴¹ -batería de cédulas y guías de observación - aplicados en los estados participantes en el subprograma

A partir de lo anterior, el área responsable asigna además una calificación de la percepción de los usuarios con respecto al servicio recibido mediante una muestra aleatoria simple.

Finalmente se promedian los diferentes puntos obtenidos en los seis instrumentos. El resultado promedio en 2005 para los estados participantes fue de 4.45 puntos

⁴¹ Los instrumentos son: revisión de la documentación del comité estatal, entrevista a miembros del comité estatal, observación de expedientes, entrevista a coordinadores estatales, guía de observación institucional y entrevista a beneficiarios.

que, de acuerdo con la escala establecida por el área responsable⁴² del subprograma, es catalogado como “adecuada operación de los SEDIF”.

Consideramos que la metodología empleada es favorable para el seguimiento del subprograma y la única recomendación sería procurar que el número de entrevistas sea proporcional al total de beneficiarios por entidad, dado que la fórmula empleada sólo otorga representatividad al total de estados participantes.⁴³

Escenario prospectivo

El "Estudio de Niñas, Niños y Adolescentes Trabajadores en 100 Ciudades" (ENAT100) publicado en 1999 logró cuantificar 114 497 menores *en y de la calle* que habitan o se desenvuelven en 11 136 puntos de encuentro. Si bien 30.0% son niñas, la gravedad del fenómeno se acentúa más al considerar que 13.0% de esos menores tenían menos de cinco años de edad en 1999.

Debido a lo anterior, el fenómeno se ha vuelto aún más complejo pues ahora se tienen que considerar tres generaciones de personas que han hecho de la calle su hábitat con estructuras familiares nunca antes vistas, que requieren nuevos mecanismos de política social y de atención a su vulnerabilidad más especializada.

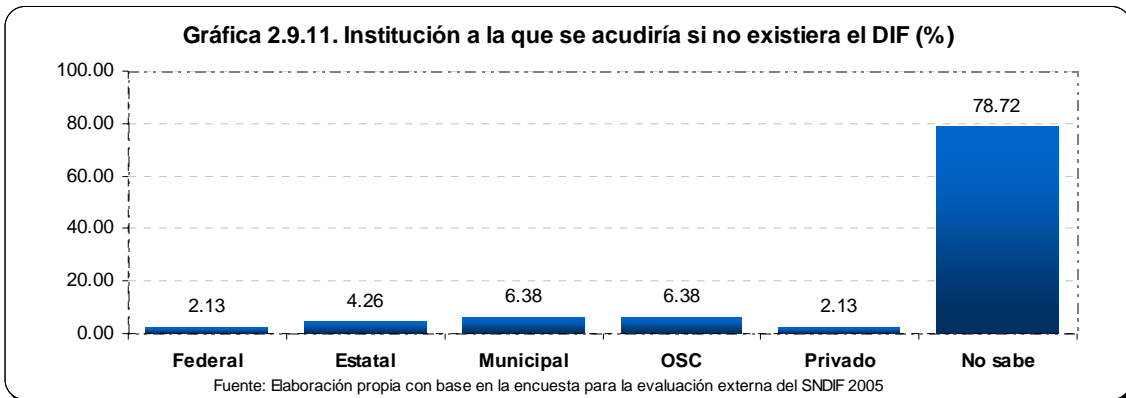
El SNDIF, en respuesta a este fenómeno, opera el subprograma DCV para contribuir a dar solución y atención integral, a mediano y largo plazos, al fenómeno de la niñez en situación de calle y sus familias por medio del enlace y la coordinación de esfuerzos entre los sectores público, privado y social.

Es por eso que los recursos destinados al subprograma deben ser considerados como pertinentes, en tanto el fenómeno social continúa siendo una constante y el gobierno federal, mediante el SNDIF, emerge como la mejor alternativa (o única⁴⁴) para coordinar los esfuerzos de varias OSC y gobiernos estatales.

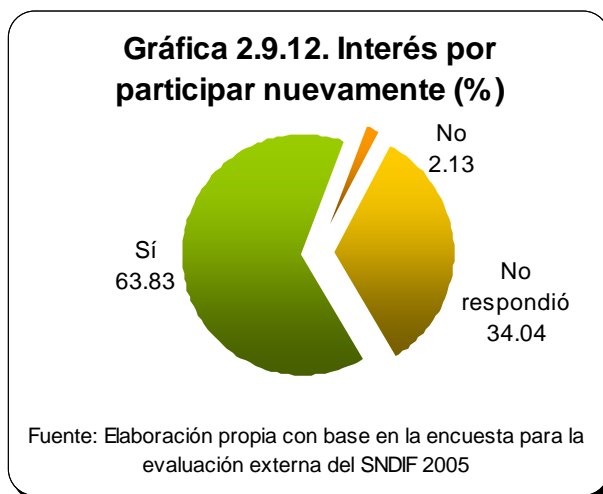
⁴² La escala establece cinco puntos

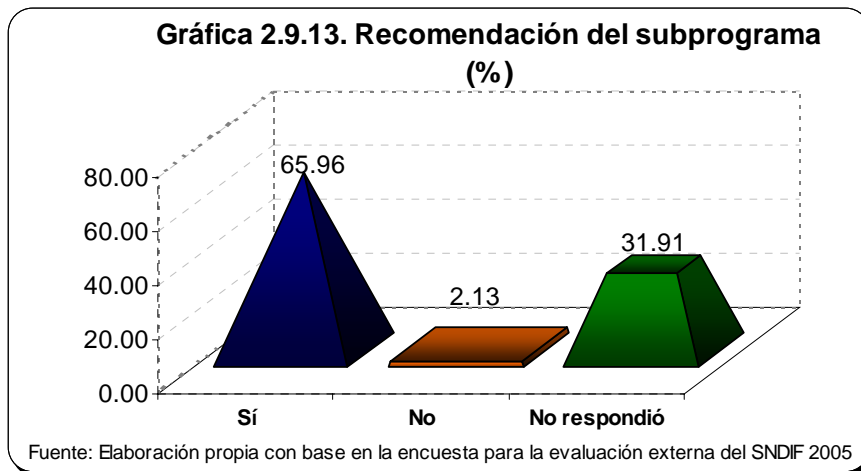
⁴³ Lo anterior significa que no es representativa a nivel estatal.

⁴⁴ Cabe mencionar que 78.2% de los beneficiarios entrevistados no sabrían a dónde acudir como se muestra en la gráfica 2.9.11.



Asimismo, la buena aceptación del subprograma se traduce en que 63.8% de entrevistados mencionan que volverían a participar en nuevas actividades preventivas o de atención y 66.0% recomendaría la oferta institucional.

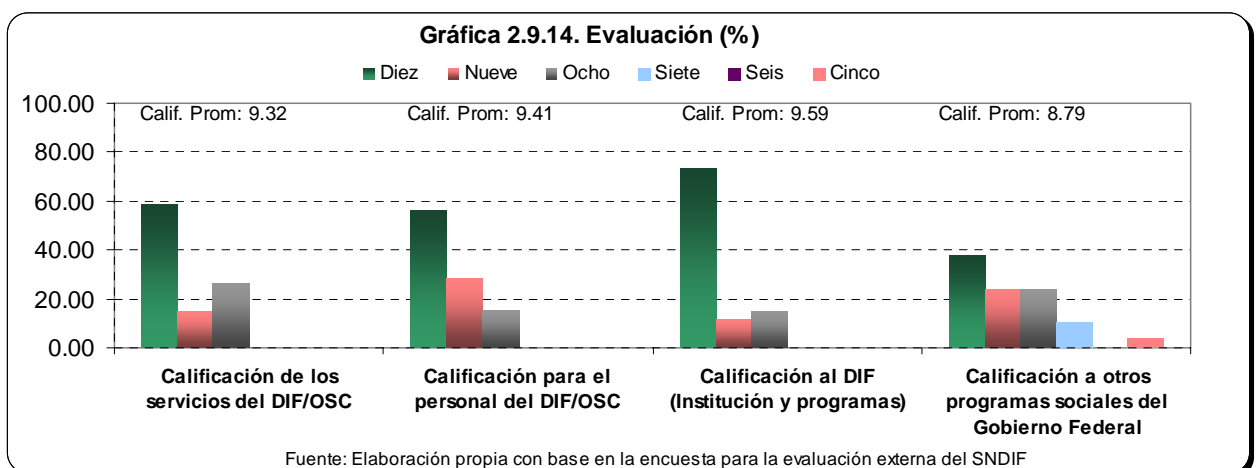


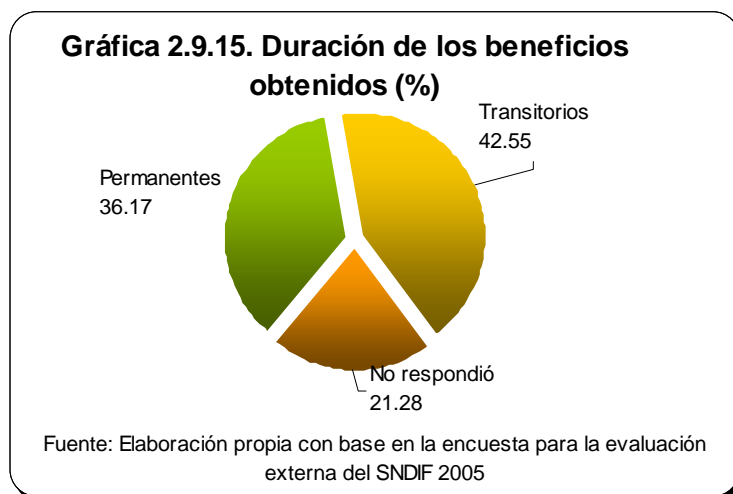


Conclusiones y recomendaciones

Los beneficiarios encuestados asignaron altas calificaciones tanto a los servicios proporcionados como al personal que lo lleva a cabo y, desde su punto de vista, los beneficios son transitorios (42.5%) mientras las acciones no sean continuas.

En parte esa respuesta se explica debido a que algunos servicios proporcionados por las OSC mantienen una fuerte carga asistencialista lo que establece nuevos retos para el subprograma que bien podrán ser atenuados con la incorporación de la perspectiva familiar y comunitaria.





De acuerdo con el trabajo de campo y diseño de los esquemas operativos que impulsa el SNDIF, consideramos que el subprograma debe continuar.

En virtud de la magnitud del fenómeno que atiende y los impactos que logra, recomendamos:

- Incrementar significativamente los recursos asignados al subprograma con el fin de garantizar una mayor cobertura en la atención por medio de las OSC.
- Diseñar nuevos mecanismos de información que den seguimiento en la medida de lo posible a los menores que estaban en condición de calle (es decir, conocer si se han reintegrado y en dónde, si continua su condición de calle, si ha reincido o cualquier otra variable que permita conocer el impacto a largo plazo de las acciones aplicadas).
- Definir objetivos cualitativos que fomenten proyectos en donde se focalice a familias que están insertas en la cultura callejera. Lo anterior significa la incorporación de mayores de edad, ante el creciente número de niñas y niños menores de cinco años en situación de calle, pero pudiera instrumentarse mediante el uso de la perspectiva familiar y comunitaria.
- Premiar los proyectos más eficientes, por reconocimiento oficial o en forma monetaria, mediante un jurado plural conformado por el SNDIF y la sociedad civil, entre otras instancias.
- Dar continuidad a las campañas específicas orientadas a las niñas y mujeres en condición de calle, por contener una mezcla mayor de vulnerabilidades.
- Continuar y acrecentar la cultura preventiva de la condición de calle, sobre todo, entre comunidades indígenas.

- Continuar con la sensibilización y difusión sobre el fenómeno de las niñas, niños y adolescentes en condición de calle.

2.2.10 Prevención, Atención y Erradicación de la Explotación Sexual Comercial Infantil (Propaesci)

Derivado de los acuerdos adoptados en el Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial Infantil (ESCI) de Estocolmo, Suecia, en agosto de 1996, se estableció el compromiso por parte de los países participantes de establecer y llevar a cabo un Plan de Acción para hacer frente al fenómeno de la ESCI.

La ESCI es un conjunto de prácticas por medio de las cuales un individuo, grupo o corporación, consigue alguna gratificación sexual, ganancia financiera o cualquier otro beneficio, del abuso o explotación de la sexualidad de una persona, violando su derecho a la dignidad, igualdad, autonomía y bienestar físico y mental.

Esta problemática no es un fenómeno nuevo; sin embargo, debido a su condición de actividad clandestina, resulta complejo detectar y cuantificar de manera exacta a las víctimas de ESCI. De acuerdo con estudios recientes de la UNICEF,⁴⁵ dos millones de niños y niñas son víctimas del tráfico sexual en el mundo y se calcula que cuatro millones de mujeres y niñas son compradas y vendidas, con destino al matrimonio, la prostitución o la esclavitud. Cada año, dos millones de niñas entre 5 y 15 años de edad son incorporadas al mercado comercial del sexo. De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones, se estima que cada año 250 mil turistas acuden al sudeste asiático exclusivamente a sostener relaciones sexuales con menores y que cerca de 300 mil españoles viajan a Latinoamérica con el mismo fin.

Lamentablemente, la trata y el tráfico de personas han crecido a un ritmo tal que, según estimaciones de la ONU, las ganancias obtenidas mundialmente cada año se sitúan entre 5 y 7 billones de dólares, y las cifras de desplazamientos se acercan a los cuatro millones de personas, colocando a la problemática como el tercer negocio clandestino más redituable, detrás del tráfico de drogas y de armas.

De acuerdo al estudio *Infancia robada*⁴⁶ realizado en 2000, (Cuadro 2.10.1) se estimaba a 2 500 menores víctimas de esta problemática, ya que se considera que en todo el país existen más de 16 mil casos de prostitución infantil.

⁴⁵ UNICEF, Informe sobre el Estado Mundial de la Infancia, 2003.

⁴⁶ Elena Azaola, Infancia robada. Niñas y niños víctimas de explotación sexual en México, México, UNICEF-DIF-CIESAS, 2000.

Cuadro 2.10.1. Estimación preliminar del número de niñas y niños sujetos a explotación sexual en México

Tipo de Ciudades	Niños
Total	16 000
Seis ciudades comprendidas en el estudio: Acapulco, Cancún, Ciudad Juárez, Guadalajara, Tapachula y Tijuana.	4 600
Zona metropolitana de la ciudad de México	2 500
Otras zonas urbanas importantes (de más de un millón de habitantes) Monterrey, Puebla y León	1 000
Otras zonas turísticas importantes: Puerto Vallarta, Cozumel, Playa del Carmen, Mazatlán, Veracruz, Los Cabos, La Paz, Manzanillo, Ixtapa, Huatulco	1 500
Otras zonas fronterizas importantes: Matamoros, Reynosa, Nuevo Laredo, Agua Prieta, Nogales	700
Ciudades de alrededor de 500 mil habitantes: Aguascalientes, Mexicali, Saltillo, Torreón, Chihuahua, Durango, Toluca, Morelia, San Luis Potosí, Culiacán, Hermosillo; Mérida	600
Ciudades de alrededor de 200 mil habitantes, Jalapa, Coatzacoalcos, Colima, Campeche, Zacatecas, Tuxtla Gutiérrez, Guanajuato, Irapuato, Chilpancingo, Pachuca, Uruapan, Cuernavaca, Tepic, Oaxaca, Villahermosa, Tampico, Ciudad Victoria, Minatitlán.	700
Resto del país	4 400

Fuente: Elena Azaola, *Infancia robada. Niñas y niños víctimas de explotación sexual en México*, México, UNICEF-DIF-CIESAS, 2000.

Las formas en que se desarrolla la ESCI pueden ser catalogadas en cuatro importantes rubros:

- Prostitución
- Pornografía
- Turismo sexual
- Tráfico de menores con fines sexuales

Es importante entender en forma precisa estos conceptos por lo que a continuación se hará una breve descripción de los mismos:

Por *prostitución infantil* se entiende al acto de comprometer u ofrecer los servicios de una niña o niño para uso sexual de otros, por dinero u otros beneficios para el menor o cualquier otra persona.

La *pornografía infantil* es la representación cinematográfica, descripción impresa, imagen fotográfica o audio y/o video grabada o digitalizada de las o los niños, realizando actos sexuales o simulados, para la gratificación sexual de los usuarios, incluyendo la producción, distribución y el uso de dichos materiales.

Turismo sexual es la explotación sexual, comercial, de niñas y niños por parte de turistas extranjeros o nacionales. Incluye la promoción del país como punto

accesible para el ejercicio impune de esta actividad por parte de nacionales y extranjeros.

Tráfico de menores con fines sexuales es el traslado de niños con el propósito de obtener ganancias financieras por sus actividades sexuales, ya sea de una a otra localidad dentro de un país o bien de un país a otro. El uso de la fuerza es con frecuencia, aunque no siempre, un rasgo del tráfico.

Existen varios factores de riesgo que pueden resultar detonantes para que se desarrolle esta problemática social (Tabla 2.10.1)

Tabla 2.10.1. Factores de riesgo de ESCI

Familia	Comunidad	Sociedad
Pobreza	Falta de servicios básicos	Costumbre
Falta de educación	Migración a las grandes ciudades	Pobreza
Pérdida de valores	Vivienda inadecuada	
Violencia	Pocas actividades recreativas	
Inequidad de género		
Drogas		

Fuente: Propuesta de intervención comunitaria DIF, UNICEF, INP

Aunque la pobreza quizá sea la principal causa que propicie la vulnerabilidad de los menores ante la ESCI, hay que recordar que esta problemática social se da también en países desarrollados por lo que es necesario considerar otros factores sociales y culturales.

De acuerdo con la Red ECPAT⁴⁷ Internacional, se considera que aproximadamente 80% de los menores explotados en el comercio sexual han sufrido maltratos psicológicos o físicos dentro de su familia. La mayoría ha experimentado también alguna forma de agresión sexual por parte de algún familiar o conocido. Algunos menores que asistieron a la *International Summit of Sexually Exploited Youth* de 1998, informaron que habían sido introducidos en el mercado sexual porque sus padres habían sido engañados, mientras que otros habían caído en redes de prostitución creyendo que conseguirían ayuda y algo de afecto.

En algunas ocasiones los menores recurren al comercio sexual al considerarlo un fácil acceso a un ingreso económico. En el caso de los niños en situación de calle, en Ciudad Juárez por ejemplo, muchos menores trabajan en la industria del sexo comercial para subsistir y/o poder pagar las adicciones que sufren. Pero esto no sólo se da en el sector marginado. En las clases sociales altas se pretende la adquisición de productos suntuosos seducidos por la cultura consumista y la presión social que conlleva contar con ciertos bienes para ser aceptado por un

⁴⁷ "End Child Prostitution, Child Pornography, and Trafficking of Children for Sexual Purposes", <http://www.ecpat.net>

grupo determinado.⁴⁸ Como podemos observar, el comercio sexual infantil suele presentarse en algunas ocasiones como una consecuencia directa de otras problemáticas sociales.

Lo que debe quedar claro es que la explotación sexual es una grave violación de los derechos de la infancia, perjudica seriamente su desarrollo normal y vulnera su derecho a disfrutar de una vida digna, feliz, provechosa y socialmente útil.

El riesgo más inminente al que puede estar expuesto un menor víctima de ESCI es la violencia física que pueden ejercer sobre él todas aquellas personas que lo explotan, incluyendo a proxenetas, traficantes y clientes. También son más propensos a enfermedades de transmisión sexual ya que generalmente no están en posición de negociar prácticas sexuales seguras; tampoco, por su especial situación, tienen la posibilidad de acceder a una educación sexual que les ayude a prevenir contagios y, en el caso de las niñas, a embarazos no planeados que, a su vez, derivan en abortos peligrosos.

A esto hay que sumarle los trastornos emocionales que interfieren en el correcto desarrollo físico, psicológico, espiritual, moral y social de los menores que han sido víctimas. Estas secuelas pueden permanecer presentes durante toda la vida por lo que es necesaria la ayuda especializada para superarlas con éxito.

Para enfrentar la ESCI, el SNDIF convocó a las instancias del sector público, privado y de la sociedad civil a sumar esfuerzos para atender esta problemática, con el propósito de implantar un Plan de Acción Nacional que dé respuesta a las víctimas y sus familias, con actividades específicas y coordinadas que van desde la revisión y adecuación del marco jurídico hasta el diseño y operación de modelos de intervención individual, familiar y social, ejecutándose por medio de la Coordinación Nacional para Prevenir, Atender y Erradicar la ESCI.

En consonancia con el Plan Nacional de Desarrollo y con los compromisos acordados por más de 190 países en la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas a favor de la Infancia, México integró el Programa de Acción 2002-2010 “Un México apropiado para la infancia y adolescencia”, con una visión integral para mejorar la calidad de vida de las niñas, niños y adolescentes; mismo que constituye un marco detallado de los principios, acciones y líneas estratégicas que el Gobierno de la República está emprendiendo a favor de la infancia y adolescencia.

Por otra parte, con la finalidad de dar cumplimiento al compromiso de promover planes de acción en los ámbitos estatal y municipal, el SNDIF implementó el Programa para la Prevención, Atención y Erradicación de la Explotación Sexual Comercial Infantil (Propaeesci).

⁴⁸ En Fiji, se ha documentado el alarmante aumento de niños y niñas que se prostituyen en fechas cercanas a la Navidad con el objetivo de conseguir dinero suficiente para comprar regalos.

Cumplimiento del objetivo general y de los objetivos particulares y/o específicos del subprograma

Por medio del subprograma Propaeesci, el SNDIF busca promover políticas y acciones sistémicas para la prevención, atención y protección de las niñas, niños y adolescentes víctimas y en riesgo de la ESCI, mediante la promoción e implantación de planes de acción, con la participación de los tres órdenes de gobierno, instituciones públicas, privadas y OSC nacionales e internacionales.

El subprograma se encarga de desarrollar acciones coordinadas con los organismos gubernamentales y de la sociedad civil para atender a las niñas, niños y adolescentes víctimas de la ESCI. Hasta el momento, se ha conseguido la conjunción de 32 instituciones públicas, privadas, académicas, organismos internacionales y OSC que se han dado a la labor de promover la instrumentación de acciones en materia de: prevención, atención, protección jurídica e investigación.

Dando una adecuada respuesta a la evaluación externa 2004, se ha elaborado el *Protocolo operativo para la detección, protección y atención a niños, niñas y adolescentes víctimas de ESCI* (PODPANNAVESCI), ya que se había señalado que el subprograma carecía de un modelo de atención para tratar la problemática en el país. Este *Protocolo* fue elaborado de manera interinstitucional entre la Procuraduría General de la República (PGR), Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el SNDIF. El documento (dividido en siete pequeños libros para una mejor consulta) es una recopilación detallada de los elementos que conforman esta problemática y se consolidará como una importante herramienta para brindar atención a los SEDIF y/o instituciones correspondientes.

En las RO se estipula que el Propaeesci debe desarrollar estrategias de prevención y atención integral para víctimas de la ESCI. En lo referente a la prevención, en 2002 el SNDIF, en vinculación con la UNICEF y la Procuraduría General de la República (PGR), coordinó la campaña “Abre los ojos” en la que se exhortó a la sociedad a denunciar los casos de ESCI para no permitir la tolerancia ante una problemática tan grave. Esta campaña contó con una cobertura nacional que incluyó *spots* en radio y televisión, y la elaboración de un cartel que fue distribuido en todo el país, mediante las representaciones de cada una de las instituciones que participan en este proyecto.

Esta campaña tuvo una segunda fase⁴⁹ denominada “Abre los ojos pero no cierras la boca” que tenía como finalidad fomentar la denuncia de la prostitución y pornografía infantil. Se estableció e instaló una Central Nacional Receptora de

⁴⁹ Dio inicio el 22 de octubre de 2002.

Denuncia Anónima sobre ESCI⁵⁰ coordinada por la PGR. Las denuncias eran recibidas por Agentes del Ministerio Público de la Federación y canalizadas a las Procuradurías Generales de Justicia del Fuero Común o ante el Ministerio Público de la Federación, según el ámbito de su competencia. De igual forma, se hacían del conocimiento de la Procuraduría de la Defensa del Menor de aquellos estados donde se realizaba la denuncia y de los SEDIF correspondientes. El teléfono sin costo permitía recibir denuncias anónimas o confidenciales sobre delitos de ESCI y dar respuesta a llamadas relacionadas con todo tipo de problemática infantil así como preguntas y conocimiento sobre ESCI, violencia intrafamiliar, abuso sexual, apoyo psicológico, auxilio para tareas escolares, etc.; cuando estaba en operación recibía en promedio 522 llamadas diarias. Aunque en los informes que la Dirección de Servicios a la Comunidad ha presentado a la Coordinación Nacional se reporta que el número telefónico aún esta operando, este servicio no está disponible,⁵¹ dejando a la ciudadanía sin un espacio de denuncia y llevándose tras de sí el esfuerzo de la campaña social.

Lamentablemente, por falta de recursos financieros, no se ha podido dar continuidad a las campañas sociales en el nivel nacional enfocadas a la problemática de la ESCI en medios masivos de comunicación, aunque se han seguido reproduciendo impresos de campañas locales en los SEDIF y se ha conseguido la inserción de artículos sobre la problemática en revistas especializadas de turismo, con el propósito de informar sobre las consecuencias y riesgos de la ESCI.

Aunque se debe reconocer que los SEDIF hacen un importante esfuerzo en la difusión de la problemática, sería adecuado que los textos difundidos fueran orientados, en un trabajo conjunto con el SNDIF, para garantizar el impacto social en la población⁵² y esta responsabilidad no se limitara a quedar en manos de una agencia publicitaria. En la actualidad, respetando la autonomía de los SEDIF, se brinda asesoría sobre acciones vinculadas al subprograma; sin embargo, no se

⁵⁰ Con número telefónico sin costo 01 800 0210 343.

⁵¹ En diferentes días de la semana y en distintos horarios el equipo evaluador trato de comunicarse al número de denuncia sin éxito. En cualquier intento realizado la llamada nunca fue atendida. De acuerdo con la responsable del subprograma, esto se debe a un error en la línea telefónica que da tono de marcado cuando en realidad esta ocupado.

⁵² Para ejemplificar tenemos el texto de dos carteles preventivos del SEDIF Tabasco:

“El que con niños se acuesta... amanece en la cárcel. La prostitución infantil. Delito que se castiga con 8 años de cárcel”

“Disfruta de los atractivos turísticos de Tabasco... eso no incluye a nuestros niños. El turismo sexual infantil se castiga con 14 años de cárcel.”

Aunque creativos, dudamos que este humor negro pueda persuadir a pederastas de realizar actos ilícitos o tenga influencia en su comportamiento. Si el mensaje no repercute en el público objetivo para fomentar un cambio de conducta, aunque su contenido sea original, debe considerarse deficiente.

controla el contenido de las mismas, por lo que el SNDIF podría elaborar tabuladores de desempeño en lo referente a las campañas sociales de sensibilización y denuncia. Dado que los estados reciben capacitación por parte del SNDIF, se podrían utilizar los criterios impartido en ésta⁵³ para evaluar de forma objetiva las campañas elaboradas en cada entidad y que su desempeño tenga repercusión en la asignación de futuros recursos.

Hay que poner énfasis en ejecutar el PODPANNAVESCI para que la ayuda social ofrecida por el Estado no corra el riesgo de limitarse a la detección de la problemática y no ofrezca una atención integral. En contrapartida, debe servir de referencia a los SEDIF para implantar la atención psicológica e integral a las víctimas.

El Propaeesci ha sido una herramienta importante para promover que se analicen reformas legislativas al Código Penal Federal en materia de prostitución y pornografía infantil. En lo referente a esta problemática, nuestro país ha reconocido los siguientes instrumentos normativos internacionales:

- Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, ratificado el 21 de febrero de 1956.
- Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada el 21 de septiembre de 1990.
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, ratificado el 15 de marzo de 2002.
- Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, ratificado el 4 de marzo de 2003.
- Convenio 182 de la OIT, sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, ratificado el 30 de junio de 2000, en vigor desde el 30 de junio de 2001.

Los compromisos adquiridos a partir de los instrumentos internacionales han servido como base para dar impulso a reformas jurídicas en el ámbito nacional para el cumplimiento de los estándares internacionales en torno a los derechos de la infancia y la problemática ESCI. Con la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes,⁵⁴ se complementa la reforma del Artículo 4º de la Constitución, al reconocer y garantizar los derechos de los niños a la salud, la

⁵³ Utilizar una lista de verificación de criterios básicos que debe de contener la campaña social y analizar si se cumplen o no. Por ejemplo evitar la victimización de la problemática, utilizar imágenes de menores que han sido expuestos a la ESCI, etc.

⁵⁴ Diario Oficial de la Federación, 29 de mayo de 2000.

nutrición, la educación y la recreación, entre otros. Esta Ley obliga a los padres de familia a que respeten los derechos de la niñez y al Estado, a que facilite el ejercicio de estos derechos.

En estos momentos, varias entidades federativas están adecuando sus legislaciones para garantizar los derechos de la niñez, destacando las siguientes modificaciones jurídicas:

- Reforma a la Ley que establece las normas mínimas para la readaptación social de sentenciados, buscando aumentar las penas a quienes financien y apoyen actividades como prostitución de menores y la pornografía infantil.
- Reforma de los códigos penales de los estados de Guerrero, Jalisco, Veracruz, Nuevo León, Chiapas, Estado de México y Baja California para tipificar específicamente los delitos vinculados a la ESCI.
- Tipificación de los delitos de corrupción y trata de menores en los códigos penales de las entidades federativas de la República Mexicana (excepto dos).
- Aumento hasta 50% adicional a las penas cuando se utilice a menores de edad e incapaces en la comisión de los delitos previstos por la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, entre los cuales se encuentra el tráfico de menores.

Para la difusión de la problemática, el Propaeesci ha trabajado conjuntamente con la Coordinación Nacional para Prevenir, Atender y Erradicar de la Explotación Sexual Comercial Infantil aportando información para la publicación del boletín informativo denominado *Notiesci*.

En lo referente a las acciones de atención, es importante recordar que los menores víctimas de la ESCI necesitan programas de rehabilitación para intentar minimizar las secuelas provocadas por estas experiencias. Sin embargo, para que dicha atención sea fructífera es necesario que el niño ya no continúe expuesto a la problemática; de lo contrario, cualquier medida adoptada para su recuperación psicológica y física estará condenada a fracasar.

Reiteramos la necesidad de garantizar espacios físicos en todo el país que permitan otorgar una atención integral a menores para que reciban los cuidados de atención pertinentes; de lo contrario, quedan expuestos y permanecen trabajando, o siendo víctimas, de la industria sexual o retornan a ella después de un tiempo. Lamentablemente, el costo que implicaría la instalación y mantenimiento de dichos albergues es elevado y los recursos federales asignados a la atención de esta problemática no son suficientes para garantizar esos espacios. Por ello, es necesario trabajar conjuntamente con las OSC que de alguna manera atienden a este sector, para obtener la capacidad humana, económica y física que permita garantizar una atención adecuada a las víctimas.

En la atención, se han detectado aspectos importantes a considerar para garantizar que las víctimas de ESCI obtengan una mejor rehabilitación intentando evitar que recaigan en la problemática y asegurando un mejor estado físico y emocional. Entre estos aspectos destaca que el menor:

- No consiga beneficios de sus proxenetas o clientes durante demasiado tiempo.
- Tenga más control sobre las relaciones de poder.
- Cuente con un mayor sentimiento de autoestima.
- Tenga menos posibilidades de contraer enfermedades y que cuente con acceso a cuidados médicos.
- Esté informado sobre métodos anticonceptivos y cuente con formas para protegerse de las enfermedades de transmisión sexual.
- Mantenga una reducida dependencia de sustancias adictivas y que progresivamente ésta pueda ir desapareciendo.
- Sea plenamente consciente de que su objetivo debe ser dejar de ser sujeto de explotación y que pueda contar con los recursos personales necesarios para conseguirlo.

Se reitera que ante una problemática social tan compleja como es la ESCI, es necesaria que todos los SEDIF apliquen 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 al tráfico de drogas y adicciones, y le brinda herramientas para su desarrollo.

Cumplimiento de las reglas de operación que regulan al subprograma

Las RO 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:

- Ciudades con mayor número de niños explotados sexualmente.
- Ciudades con mayor concentración de población.
- Ciudades fronterizas.
- Ciudades turísticas.

Tabla 2.10.2 Criterio de asignación de recursos del subprograma

Nivel de riesgo	Zonas o ciudades
Alto	Ciudades comprendidas en el estudio con la más alta incidencia del fenómeno, que involucra a aquellas en las que se estima en su conjunto existen 4 600 niñas, niños y adolescentes víctimas de ESCI.
Medio	Zonas urbanas importantes de más de un millón de habitantes, así como otras zonas turísticas importantes en la que se estima existen entre 1 000 y 1 500 niñas, niños y adolescentes víctimas de ESCI.
Bajo	Ciudades en las que se estima existen en conjunto entre 600 y 900 niñas, niños y adolescentes víctimas de ESCI.

Fuente: Lineamientos generales de Propaeesci, SNDIF

Bajo esos criterios, la historia de la incorporación de ciudades, y por ende del respectivo SEDIF, al subprograma Propaeesci ha transcurrido como se muestra en la Tabla 2.10.3.

Tabla 2.10.3. Ciudades incorporadas al subprograma

Ciudades que se incorporaron al programa en 2003	
Quintana Roo	Cozumel, Chetumal y Playa del Carmen
Edo. de México	Valle de Bravo
Jalisco	Puerto Vallarta
Veracruz	Pto. de Veracruz, Nautla y Cosoleacaque
Ciudades que se incorporaron al programa en 2004	
Jalisco	San Miguel el Alto, Amatlán, Atotonilco el Alto, Guachinango, Juanacatlán, Atenguillo
Coahuila	Allende, Francisco Madero, Nava, San Pedro, Villa Unión
Chihuahua	Ojinaga, Chihuahua
Ciudades que se incorporaron al programa en 2005	
Guerrero	Iguala, Zihuatanejo, Chilpancingo, Taxco
Yucatan	Mérida
Morelos	Cuernavaca, Cuautla, Jiutepec
Nuevo León	Monterrey, Santa Catarina, Escobedo, Guadalupe y San Nicolás
Colima	Colima, Villa de Álvarez, Tecomán, Manzanillo, Coquimatlán

Fuente: SNDIF

La aplicación y comprobación de los recursos asignados es responsabilidad del Director del SEDIF o, en su caso, del Coordinador Estatal responsable del Propaeesci. Lo anterior, independientemente del área encargada de la administración, liberación y envío de la comprobación de los recursos.

Las RO reconocen como víctimas de la explotación sexual a aquellos menores que:

- Han sufrido pornografía infantil, prostitución infantil, turismo sexual y tráfico de niños para actividades sexuales.
- En riesgo de caer en la ESCI.
- Familias de menores víctimas y en riesgo de la ESCI.

De acuerdo con los objetivos, estrategias y metas del subprograma, cada estado deberá dar prioridad a aquellos municipios donde se encuentran 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:

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

Se reitera la necesidad de que el SNDIF trabaje arduamente para recopilar y difundir a todos los SEDIF la información generada en

estos congresos y seminarios⁵⁵ para que se procese y socialice ese conocimiento a las demás entidades, fomentando una retroalimentación y enriquecimiento efectivo de la problemática para facilitar que la información sea accesible en los estados.

c) 10% del presupuesto a las cuestiones pertinentes a Protección Jurídica:

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

d) 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.

La etiqueta de los recursos federales causa dificultades a los SEDIF pues cada entidad se encuentra en muy distintas etapas del desarrollo del subprograma: por un lado, existen estados donde ya se han realizado investigaciones, determinado el escenario local con respecto a la problemática ESCI, detectado puntos rojos para localizar y posteriormente canalizar a menores víctimas teniendo antes la urgencia de otorgar atención integral a la población vulnerable; por el otro, algunos SEDIF apenas están examinando la problemática en su estado y aún necesitan recursos para su investigación. En los dos casos, la etiqueta de los recursos impide realizar a plenitud las acciones pertinentes para las necesidades de los SEDIF.

Los porcentajes asignados pueden ser modificados a solicitud del SEDIF siempre que se garantice el desarrollo de las acciones de los rubros de los cuales se solicita transferir; sin embargo, la ejecución de este procedimiento genera que los SEDIF sean notificados de la reasignación de presupuesto en las últimas semanas del año lo que dificulta el desarrollo de las actividades y la comprobación del recurso en el ejercicio fiscal.

Avance en el cumplimiento de las metas físicas y financieras del subprograma

Este subprograma no contaba con una partida de recursos, asignada de origen, dentro del presupuesto para apoyar a los SEDIF a generar y aplicar sus planes de acción, pero desde 2002 el SNDIF ha destinado recursos para ello, a partir de

⁵⁵ Más allá de considerarla simplemente [documentación soporte](#) de la comprobación de gastos.

economías en el presupuesto, que han sido asignados en función de las ciudades identificadas con mayor presencia de esta problemática de acuerdo con los estudios *Infancia robada*⁵⁶ y *Diagnóstico sobre Explotación Sexual Comercial Infantil en los Estados de Oaxaca y Veracruz*.⁵⁷

Para el ejercicio 2005, el Propaeesci tiene asignados 7 millones de pesos para 18 entidades, con un monto máximo de 500 mil pesos por SEDIF y 300 mil pesos como mínimo (véase el cuadro 2.10.2).

Los 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.

El subprograma sufrió una disminución de 28.57% en comparación con el presupuesto asignado en 2004, que ocasionó que 12 entidades recibieran menos recursos, siendo las más afectadas Campeche, Coahuila, Estado de México, Morelos, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán con una disminución de 66.7%; es decir, un presupuesto de 300 mil pesos.

Los resultados obtenidos por las acciones sociales del subprograma fueron la participación de 60 municipios del país, donde se realizaron 25 campañas sociales y 30 foros (véase el cuadro 2.10.3).

⁵⁶ *Op. cit.*

⁵⁷ Diagnóstico sobre Explotación Sexual Comercial Infantil en los estados de Oaxaca y Veracruz, SMDIF, UNICEF, INP, 2000.

Cuadro 2.10.2. Comparativo del recurso asignado a Propaesci

Entidad	2004	2005	Variación	% Nacional
Total	9 000 000	7 000 000	-28.57%	100.00%
Baja California	500 000	500 000	0.00%	7.14%
Campeche	500 000	300 000	-66.67%	4.29%
Colima	500 000	400 000	-25.00%	5.71%
Chiapas*	500 000	500 000	0.00%	7.14%
Chihuahua	500 000	500 000	0.00%	7.14%
Coahuila	500 000	300 000	-66.67%	4.29%
Estado de México	500 000	300 000	-66.67%	4.29%
Guerrero	500 000	500 000	0.00%	7.14%
Jalisco	500 000	500 000	0.00%	7.14%
Morelos	500 000	300 000	-66.67%	4.29%
Nuevo León	500 000	400 000	-25.00%	5.71%
Oaxaca	500 000	400 000	-25.00%	5.71%
Quintana Roo	500 000	500 000	0.00%	7.14%
Sonora	500 000	300 000	-66.67%	4.29%
Tabasco	500 000	300 000	-66.67%	4.29%
Tlaxcala	500 000	300 000	-66.67%	4.29%
Veracruz	500 000	400 000	-25.00%	5.71%
Yucatán	500 000	300 000	-66.67%	4.29%

*Recurso entregado al Instituto de Desarrollo Humano

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por el SNDIF

A los foros realizados en el país acudieron 4 220 personas, predominando la participación de niños y niñas (61.2%) al igual que los 372 talleres efectuados donde de los 39 977 asistentes poco más de la mitad eran menores (55.9%).

Paralelamente, se realizaron operativos de rescate en dos estados (seis en Coahuila y uno en Guerrero). Sobre menores rescatados, la cifra podría parecer relativamente baja si recordamos la cifra que aportó el estudio *Infancia Robada* que indica que hay más de 16 000 niñas, niños y adolescentes víctimas del fenómeno; es decir, hablaríamos del rescate hipotético de sólo 1.69% de la población objetivo; sin embargo, es importante mencionar que el subprograma es de reciente operación y dado que la problemática se ejecuta en la clandestinidad, con mafias involucradas en este tipo de actividades ilícitas, el rescate de las víctimas debe ser planeado y desarrollado bajo el más estricto cuidado y apego a derecho a fin de garantizar la integridad física de la víctima.

En cuanto a los menores atendidos, el SEDIF Nuevo León reporta cifras realmente elevadas pues de acuerdo con sus totales, ésta representa 78.0% de la atención nacional⁵⁸ y el resto de los estados registra la atención de 1 436 menores.

⁵⁸ Sería importante determinar si todos los menores atendidos verdaderamente están en riesgo de

Cuadro 2.10.3 Cobertura de prevención y atención del subprograma Propaeesci en 2005

Estados	Municipios	Campañas	Foros	Participantes		Talleres	Participantes		Operativos de rescate	M Rescatados		M en riesgo atendidos		Denuncias
				Menores	Adultos		Menores	Adultos		Niñas	Niños	Niñas	Niños	
Total	60	25	30	2582	1638	372	22365	17612	7	185	86	3058	3470	29
Baja California	1	0	0	0	0	5	419	49	0	61	73	237	300	5
Campeche	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Coahuila	11	6	0	0	0	0	S/D	0	6	1	0	28	33	1
Colima	5	2	2	125	90	2	0	98	0	0	0	14	25	0
Chiapas	1	3	0	0	0	10	3 737	1 510	0	11	0	82	0	3
Chihuahua	3	1	1	40	60	61	9 996	2 765	0	0	0	0	0	7
Guerrero	5	1	6	0	93	5	0	75	1	20	0	28	48	9
Edo de México	1	1	0	0	0	16	2 266	62	0	0	0	30	120	0
Jalisco	12	1	8	878	512	41	554	85	0	21	12	178	238	0
Morelos	3	1	4	480	218	8	0	196	0	0	0	0	0	0
Nuevo León	5	1	1	108	35	193	4 943	857	s/d	1	0	2 387	2 705	1
Oaxaca	1	4	1	0	150	5	0	180	0	0	0	0	0	0
Quintana Roo	4	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sonora	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tabasco	0	1	1	430	30	9	0	437	0	0	0	0	0	0
Tlaxcala	1	0	1	0	200	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Veracruz	6	2	5	521	250	17	450	11 298	0	70	1	74	1	3
Yucatán	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

M= menores
Fuente: SNDIF

Beneficios económicos y sociales que resultan de la aplicación de los recursos asignados al subprograma

El subprograma Propaeesci ha generado un impacto social favorable al fomentar, en mayor o menor medida, la conciencia social en la población con respecto a la problemática de la ESCI, propiciando su reconocimiento y denuncia. Además ha ayudado a impulsar que se tipifiquen los delitos de pornografía y prostitución infantiles en los estados, y conocer más de la problemática en el nivel local mediante su investigación.

Como se ha mencionado anteriormente, la problemática de la ESCI puede propiciarse por varios aspectos sociales; sin embargo, parece estar impulsado por el detrimento en las condiciones y expectativas de vida en el interior de las familias de bajos recursos; la promoción de la prostitución dentro del círculo familiar y el reclutamiento, traslado e introducción, de manera ilegal, a distintos países, de personas menores de edad, destinados a servir como “trabajadores sexuales” o “esclavos domésticos”, por parte de la delincuencia organizada.⁵⁹ En la tabla 2.10.4 se muestran a los factores que pueden servir para la protección de los menores.

Tabla 2.10.4. Factores de protección de ESCI

Vínculos positivos	Habilidades	Estrategias
Familia Escuela Compañeros o amigos Religión Promotores Infantiles Comunitarios Pareja	Físicas Intelectuales	Autoestima Solución de problemas Buscar apoyo en otra persona Autocontrol

Fuente: DIF, UNICEF, INP, *Propuesta de intervención comunitaria*

Para dar respuesta a esta problemática el SNDIF -en concordancia con el Programa de Acción propuesto en el Congreso Mundial en contra de la ESCI celebrado en Estocolmo y el Plan Nacional para Prevenir, Atender y Erradicar la ESCI en México- implanta estrategias y acciones, promueve planes de acción en los niveles estatal y local así como la coordinación interinstitucional a fin de potenciar las acciones en contra de este fenómeno. Como ya se mencionó, a la fecha se han logrado instrumentar 18 planes de acción en igual número de entidades federativas y realizar acciones coordinadas en 60 ciudades.

⁵⁹ Organización Internacional del Trabajo, Estudio jurídico-penal relativo a la explotación sexual comercial infantil, México, 2004, p. 27.

Con el propósito de incluir a la sociedad en la erradicación de la ESCI se elaboró la propuesta de Intervención Comunitaria a favor de la Niñez Vulnerable⁶⁰ que busca influir en las acciones y percepciones de los individuos, en la comunidad y más allá de la comunidad. Por otra parte, en distintas ciudades del país se han realizado alianzas con organizaciones gubernamentales, no gubernamentales y con empresas o grupos empresariales, por ejemplo:

- Acapulco, Guerrero. Se ha promovido la formación de 11 grupos de aliados comerciales (taxistas, voceadores, empresarios, aseadores de calzado, obreros, urbaneros, estibadores, etc.), quienes participan en el combate a la pornografía y prostitución infantil por medio de acciones en diversos frentes.
- Saltillo, Coahuila. Se han instalado comités de seguridad con la policía y los vecinos de colonias para denunciar problemas de robo, pandillerismo, venta de alcohol en lugares y horarios clandestinos, y prostíbulos. El éxito obtenido ha llevado a promover 1 360 comités en distintas colonias.
- Cancún, Quintana Roo. Se han realizado alianzas estratégicas con banqueros, organismos internacionales, taxistas y el SEDIF para realizar campañas contra la ESCI, las cuales han permitido incrementar las denuncias de casos de violencia intrafamiliar, abuso sexual y ESCI.

Por su parte, el Propaeesci ha:

- Realizado acciones en 60 municipios.
- Elaborado 25 campañas locales.
- Efectuado 97 foros estatales con la participación de 26 750 niñas y niños, y 3 398 adultos.
- Realizado 292 talleres con la participación de 24 692 niñas y niños, y 3 225 adultos.
- Ejecutado 60 operativos de rescate.
- Rescatado a 318 niñas y 216 niños víctimas de la ESCI.
- Atendido a 3058 niñas y 3470 niños en riesgo de la ESCI
- Creado el primer centro de atención a víctimas de la ESCI en Jalisco.

Contribución al bienestar, equidad, igualdad y no discriminación de las mujeres

60 UNICEF, DIF, Instituto Nacional de Psiquiatría, La explotación sexual comercial infantil. Propuesta de intervención comunitaria en favor de la niñez vulnerable, 2000.

El subprograma aún no elabora acciones que pudieran llevar a pensar que se ejecuta con perspectiva de género aunque ya comienzan a realizarse los primeros esfuerzos para conocer la situación diferenciada de la problemática ESCI en los menores, pues el subprograma ya cuenta con un padrón de beneficiarios desglosado con el sexo del menor.

Es necesario estudiar y analizar a detalle todas las variables de la problemática pero, más importante aún, es ejecutar acciones que sean acordes con las realidades que padecen niñas y niños ante la ESCI para brindarles una mejor atención.

Costo-beneficio de los recursos asignados al subprograma

El SNDIF no cuenta con la información suficiente para realizar un análisis económico exhaustivo por subprograma que determine su costo – beneficio. Sin embargo, se puede hacer un ejercicio teórico que sirva de referencia: si se asigna 25% del presupuesto del subprograma a las acciones de atención y se ejecuta en su totalidad en los SEDIF, se habrían destinado 1 750 000 para este fin, divididos entre 6 528 menores atendidos obtendríamos un costo unitario de atención de \$268.08 por menor; sin embargo, este dato resulta muy ambiguo pues se desconoce el tipo de atención y los servicios complementarios que recibió, las terapias psicológicas a las que asistió o si alcanzó/ consolidó la rehabilitación. Más complejo sería aún tratar de definir el costo beneficio obtenido en las acciones de prevención debido a los datos que se requieren.

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 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 con respecto a la ESCI, etc.) deben ser procesadas y analizadas para constituir un insumo básico de la retroalimentación del subprograma.

Resultado de la verificación en campo del cumplimiento de las metas físicas y financieras del subprograma

En el trabajo de campo se visitó el SEDIF Tabasco, donde se externó la preocupación que existe por la confusión o desconocimiento de la terminología de la problemática por parte de las autoridades, pues los delitos de ESCI se denuncian como violación, prostitución o como abuso sexual sin considerar que lo que están atendiendo es un caso de ESCI.

La capacitación se ha iniciado con el personal operativo de la PGJ, de los municipios y el personal del SEDIF con el objeto de que conozcan los delitos de la ESCI,⁶¹ aprendan cómo reconocerlos, dónde se puede presentar la denuncia, cómo está tipificada y la manera de proceder para atender el fenómeno. El perfil académico de los puestos, abogados en su mayoría, genera cierto desconocimiento de la problemática que atiende el subprograma, principal causa de la carencia de registros estadísticos del delito de ESCI. Aunque en el estado de Tabasco están tipificadas la prostitución y la pornografía, no se registran denuncias de estos delitos porque no los reconocen como tal y la ciudadanía denuncia violación o abuso sexual cuando en realidad es un delito de pornografía o ESCI.⁶²

En lo que compete a las acciones de prevención, en mayo se realizaron en Tabasco talleres de capacitación de dos días para elaborar mejores planes de acción a favor de las niñas, niños y adolescentes vulnerables de ESCI en los que participó personal del Instituto Nacional de Psiquiatría. Otros talleres, realizados en julio de 2005, abordaron temas relacionados con el tratamiento de víctimas de la ESCI desde el punto de vista de cada uno de los especialistas responsables de atender el fenómeno en el estado.

Se han realizado acciones complementarias encaminadas a difundir información a la población abierta. Se organizó una campaña para prevenir el fenómeno -más encauzada a la niñez- con una asistencia de 430 niños⁶³ acompañados por sus madres, ya que ellas tienen un contacto más directo con sus hijos, platican continuamente y pueden evaluar con mayor rapidez cualquier cambio de actitud de los menores. En este evento se elaboraron carteles y se realizaron entrevistas; los participantes apoyaron la discusión y contribuyeron en la elaboración de las conclusiones.

⁶¹ La capacitación es diferenciada, tanto para los promotores, el personal de la PGJ y el mismo personal del SEDIF. Los talleres de capacitación son impartidos desde diferentes enfoques para trabajadores sociales, abogados, psicólogos y otro para promotores, ya que aunque cada uno realiza distinta función, todos tienen contacto con las víctimas.

⁶² Se han presentado casos en los que la madre está prostituyendo al menor pero la denuncia se presenta como violación.

⁶³ Se contó con la participación de la población más vulnerable de las cuatro regiones de todo el estado para difundir este trabajo.

El SEDIF Tabasco realizó una campaña estatal de difusión masiva⁶⁴ para promover la denuncia, en la cual se reprodujeron 900 carteles y 15 de tamaño espectacular⁶⁵ serán colocados en 11 paradas de camiones de transporte urbano.⁶⁶

En relación con la coordinación interinstitucional, el SEDIF Tabasco firmó un convenio con todas las dependencias que concurren en la atención del fenómeno (Derechos Humanos, Policía y Tránsito, Poder Judicial, Salud, Centro de atenciones, etcétera); en materia de legislación estatal existe la Ley para la Protección de los Derechos de los Niños y el Código Civil donde la ESCI está tipificada como delito grave.

En relación con la modificación de los porcentaje de aplicación de los recursos, el estado solicitó se asignara 75% a prevención y 25% a la atención del fenómeno debido a que con los recursos de 2004 contrataron el diagnóstico (que fue considerado como el rubro de investigación) por lo que para 2005 ya no se iba a ejercer (esto fue autorizado por el SNDIF).

Por otra parte, es difícil detectar a la población vulnerable y si su número va en ascenso o descenso. La carencia de estudios comparativos imposibilita determinar la situación actual de la problemática.

Por otra parte, en septiembre de 2005 el SEDIF Yucatán elaboró un Manual Operativo de ESCI cuyo objetivo es prevenir, atender y contribuir a erradicar esta problemática, por medio de la implantación de modelos de atención y acciones paralelas, así como la participación y coordinación interinstitucional con dependencias públicas y civiles, entidades relacionadas con la protección y atención de la infancia en el estado, la federación y los municipios. Sus objetivos específicos son:

- i) Prevención.- Promover y fortalecer las capacidades de autoprotección de la niñez y la adolescencia, por medio de campañas publicitarias y atención directa a niños (a)s que habiten en zonas con probabilidades de alto riesgo.
- ii) Atención.- Crear la brigada de rescate interinstitucional, así como la canalización de niños(as) víctimas a centros de atención especializada para cada caso.
- iii) Protección jurídica.- Proponer la modificación de leyes en el estado para una mejor protección y atención a la niñez yucateca.

⁶⁴ Contrató los servicios de la empresa Espacios de Desarrollo Integral, AC, estableciendo en el contrato el compromiso de la elaboración de un diagnóstico previo que el SEDIF quedó de enviar al SNDIF.

⁶⁵ De 1.20 x 1.80 m, dirigidos a los padres, niños y a los agresores.

⁶⁶ Los espacios fueron contratados por la empresa encargada de la campaña.

IV) Investigación.- Fomentar la investigación permanente de la ESCI en el estado por medio de organismos e instituciones y en coordinación con el SEDIF en Yucatán.

Para la prevención se pretende realizar un trabajo coordinado con la SEP, la Procuraduría General de la República, la Procuraduría General de Justicia del Estado, la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Protección y Vialidad, el Servicio Estatal del Empleo, los municipios donde se presenta, asociaciones civiles, organismos de investigación y medios de comunicación.

Para la atención se integrará una brigada de rescate, compuesta por personal de la Procuraduría General de la República, la Procuraduría General de Justicia del Estado, la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, la Secretaría de Salud, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán y los Ayuntamientos participantes.

Paralelamente, se conformará un equipo multidisciplinario compuesto por un psicólogo, un licenciado en derecho, un médico y una trabajadora social.

El proyecto *Jugando y algo más* intenta ser un medio para la transmisión de ideas con el objetivo de que la población adquiera elementos que les permitan enfrentar y superar los riesgos implícitos en el medio en el que se desenvuelven, evitar la deserción escolar, la inclusión en ambientes laborales y, sobre todo, que se conviertan en víctimas de explotación sexual. Este proyecto pretende reforzar la autoestima, el esparcimiento vinculado a la no deserción escolar, la orientación sobre posibles riesgos en el trabajo, la orientación sexual, la prevención de adicciones y la cultura de la denuncia.

Está dirigido a niños, niñas y adolescentes de 0 a 17 años y a sus familias, trabajadores en la vía pública mediante la realización de juegos⁶⁷ los viernes y sábados de cada semana, por las mañanas y por las tardes, con duración aproximada de dos horas en cada turno, en tres puntos de encuentro.⁶⁸ Se pretende utilizar las dinámicas como un medio para la reflexión acerca de los riesgos que corren al estar gran parte del día fuera de su casa.

Además, en la feria X'matkuil (del 12 al 20 de noviembre de 2005) se proponía realizar un concurso de carteles con el tema "Como te veo, te pinto", dirigido a niños de 8 a 16 años para que expresen sus conocimientos acerca del trabajo

⁶⁷ Los juegos previstos son: Canicas (Propadetium), Brinca charco (Propadetium y Propaeesci), Lánzate (Escuela), Bolos (Escuela), ¿Qué me gusta? (aspectos positivos), Hagamos un folleto (superación personal), La pesca (superación y unidad familiar), ¿A que le tiras? (superación), Domino numérico (matemáticas), Oca de colores (superación).

⁶⁸ Parque "Eulogio Rosado", Callejón del Congreso y Mercado "San Benito".

infantil vinculado al abuso sexual, dibujen la idea que tengan sobre él y los riesgos que se corren al ejercerlo. Al concluir, se harían preguntas del tipo:

- ¿Qué te recuerda tu dibujo?
- ¿Por qué pintaste “eso”?
- ¿Qué piensas sobre el trabajo de los niños?
- ¿Tienes novia?
- Si el niño contesta si, se le preguntará
- ¿Por qué dices que es tu novia?
- ¿Qué haces cuando están juntos? (mencionándole posibles respuestas, dependiendo de las edades, por ejemplo, ¿van al cine?, ¿se toman de las manos?)
- ¿Qué piensas acerca de la edad a la que se debe tener novio?
- ¿Crees que está bien que un hombre o mujer adulto tenga relaciones de “novios” con niñas?
- ¿Qué le dirías a un amigo si sabes que tiene novia más grande que él (ella)?

La *Ruleta* es un juego dirigido a niños de 6 a 18 años para que los menores expresen su opinión sobre los tipos de abuso que conocen en los niños y adolescentes. Cada niño participante gira la ruleta, y si cae en el espacio destinado a preguntas de Propaeesci, se le realizan las siguientes preguntas:

- ¿Qué piensas sobre la explotación?
- ¿Cuánto los tipos de explotación conoces?

La *Sopa de letras* consiste en una hoja que tiene escondidas las palabras prevención, protección, explotación, violencia, denuncia, valores, autoestima, víctimas, secuestro, pornografía, tráfico, prostitución y educación. Una vez resuelta la sopa de letras se pide al niño que comente si conoce las palabras que encontró para originar una plática escueta, en la que se orientará acerca de los cuidados que debe tener como medidas de prevención y autoprotección.

Por último, se pretendía llevar a cabo el proyecto *Aprender jugando*, durante el segundo semestre de 2005, en escuelas de tres colonias de la Ciudad de Mérida y su zona limítrofe con el municipio de Kanasin, por un período de dos meses en cada colonia.

Se orienta principalmente a pláticas preventivas con grupos de quinto y sexto grado de primaria, dos días alternados por semana, con duración aproximada de una hora cada sesión, con el propósito de que los niños sepan valorar sus decisiones y el alcance que tendrá en su vida futura la asistencia a la escuela. Asimismo, se realizan eventos deportivos y culturales en lugares públicos en donde se concentren menores y adolescentes. Los temas a desarrollar son: Responsabilidad, Derechos de los niños, Educación de la voluntad, Desarrollar al máximo nuestras facultades, Valores, Autoestima, Riesgos en el área laboral donde se encuentran los menores, Socialización, Trabajo infantil vs escuela, Adicciones, Violencia familiar, Salud e higiene, Hasta donde llega la libertad, Confianza.

Por último, en las actividades de prevención de la ESCI se colocaron 22 espectaculares con diferentes temáticas.⁶⁹

Escenario prospectivo

Existe la obligación por parte del Estado, tanto moral como en respuesta a los compromisos internacionales, de restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes víctimas de ESCI para que -por medio de la atención integral- se les garantice una mejor forma de vida. El compromiso no sólo se limita a reconocer el problema sino a atenderlo e impedir que estos niños y niñas crezcan como adultos desintegrados.

La ESCI es una problemática social que crece día con día, principalmente en ciudades y municipios con un flujo denso de turismo nacional o internacional.⁷⁰

⁶⁹ Niños y adolescentes respétalos; Respeto a los niños (a)s y adolescentes. Una mejor forma de vivir; Vivir con respeto, lo mejor; No camines por lugares oscuros; Mira siempre adelante, nunca para atrás; No te calles, habla; Hablando enfrentas tus problemas; Si callas, perdemos. Si hablas, ganamos; Tú vales más que un peso. No dejes que lucren con tu cuerpo; Familia desprotegida, queda arrepentida; Eduquemos por tu bien y el de los demás; No te dejes pescar, mejor ayuda a pescarlos; No dejes que controlen tu vida, tú tienes más poder que ellos; ¿Y tú? ¿Cómo cuidas a tus hijos?; No dejes que abusen de ellos, protégelos porque son nuestro futuro; Cuando quieras abusar, recuerda que tienes familia que cuidar; Nosotros los protegemos, y tú ¿Qué haces por ellos?; Quiero ser grande y tú me puedes ayudar; No dejes que jueguen con su futuro, ayúdalos a realizar su presente; Ellos pueden ser grandes y tú los puedes ayudar; Piensa en su futuro, uno de ellos puede ser de tu familia; ¿Cómo crees que te ven?

⁷⁰ De acuerdo con las cifras de presentadas por la ONU:

La red de prostitución infantil en el mundo abarca 100 millones de menores.

Sólo en Asia son prostituidos cerca de un millón de menores.

Entre 100 y 150 mil niñas de Nepal fueron enviadas a la India para ser explotadas sexualmente.

500 mil menores son prostituidos en Brasil. 40 mil niños se venden por año, las mujeres son obligadas a prostituirse.

Sólo en la India se prostituyen entre 270 000 y 400 000 menores. Cada año 3 000 niñas hindúes son obligadas a prostituirse por primera vez.

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,⁷¹ 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 a las víctimas de estos delitos.

Hay que resaltar la falta de la cultura de la denuncia por desconocimiento del modelo de atención; la importancia de la difusión acerca del delito para que la sociedad pueda reconocer el fenómeno; el efecto de las denuncias y penas en los

En Tailandia la situación afecta a 80 000 menores, de las cuales 60 000 no alcanzan los 13 años.

En Indonesia, 20% de las mujeres explotadas sexualmente son menores de edad.

En Estados Unidos y Canadá se prostituyen más de medio millón de menores. 20 000 se encuentran en la ciudad de Nueva York. Otros 100 000 son explotados en pornografía infantil.

En España son más de 5 000 los menores detectados en las redes de prostitución 22% de las prostitutas que en la actualidad ejercen en España comenzó a vender su cuerpo antes de cumplir los 18 años de edad.

En Bucarest hay cerca de 2 mil niños en la calle que se venden por un dólar o comida.

En Nicaragua desaparece un niño cada tres días.

En 2000 más de 50 000 menores prostituidos murieron contagiados de SIDA.

En México se venden entre 100 y 200 dólares a las niñas traídas de Honduras, Guatemala y El Salvador.

Entre 14 y 40 dólares se les paga a los padres de los menores en África Occidental y Central. Los intermediarios llegan a colocar 150 chicos por año en otros países.

Cada año se producen más de 600 millones de viajes turísticos internacionales. 20% de los viajeros reconoce buscar sexo en sus desplazamientos, de los cuales 3% confiesa tendencias pedófilas, esto supone más de 3 millones de personas.

Más de 30% de los consumidores de pornografía infantil terminan poniendo en práctica lo que ve en las revistas e intenta plasmarlo en fotos o en video. El turismo sexual infantil mueve 5 mil millones de dólares por año.

⁷¹ Elena Azaola, Infancia robada. Niñas y niños víctimas de explotación sexual, UNICEF-DIF-CIESAS, 2000.

agresores para inhibir estos delitos; y la educación civil para la prevención de este tipo de delitos.

También es importante recordar que no existen mecanismos confiables para determinar la cantidad de niños y niñas explotados mundialmente en la industria del sexo comercial ya que no se ha desarrollado todavía una metodología común, las definiciones de lo que se considera ESCI no son universales y la recopilación de la información se realiza en distintas instancias gubernamentales y privadas. Además, el menor puede no percatarse de que es víctima de ESCI y el delito puede no denunciarse, al igual que otras formas de explotación, por miedo o vergüenza.

Conclusiones y recomendaciones

El subprograma Propaeesci debe continuar y se recomienda asignarle más recursos del presupuesto del SNDIF para favorecer su crecimiento y crear las condiciones adecuadas para que pueda brindar una atención integral a los menores víctimas de la ESCI.

Es de carácter urgente que el SNDIF promueva las acciones de atención⁷², ya que desgraciadamente muchos SEDIF se limitan sólo al pintado de bardas o al diseño de campañas de difusión, pero no existe un compromiso real con la problemática de la ESCI.

Respecto a esas campañas de difusión, el SNDIF debe trabajar conjuntamente con los SEDIF para facilitar sus conocimientos en pro de generar mensajes que fomenten cambios de conducta y propicien un impacto social. Es compromiso del SNDIF recopilar las campañas sociales elaboradas por los SEDIF sobre la temática ESCI, para reproducir en otros estados aquellas experiencias que hayan resultado exitosas.

Se recalca la necesidad de aplicar el modelo de atención propuesto en el *Protocolo*, para que la ayuda social ofrecida por el SNDIF no corra el riesgo de limitarse a detectar la problemática sin brindar una atención integral. La falta de instrumentos operativos dificulta canalizar rápida y eficientemente los casos de ESCI detectados por alguna OSC o por el propio DIF, así como darles seguimiento. Por ello, es necesario que el SNDIF garantice la distribución del *Protocolo* a los SEDIF y OSC que traten la problemática de la ESCI.

Aunque en los últimos años se ha desarrollado un trabajo conjunto entre organizaciones civiles y gubernamentales, aún no queda delimitada con exactitud la asignación de responsabilidades, generando esfuerzos aislados e idénticos sin compartir la información. Por ello, es necesario un documento que sirva de

⁷² Actualmente, por recomendación de la Dirección de Investigación, se promueve que los SEDIF brinden atención a través del modelo de atención a víctimas de abuso sexual.

referencia a los SEDIF para implantar atención psicológica e integral a las víctimas y que permita trabajar de manera más participativa y conjunta con OSC y otras instituciones.

Se debe fomentar la coordinación del trabajo con las OSC que atienden población altamente vulnerable a la ESCI, a fin de garantizar espacios físicos para la atención integral de las víctimas ya que es necesaria la creación de centros especializados para la recepción y cuidado de los menores víctimas de la ESCI.

Reiteramos que es necesario que el Propaeesci transversalice acciones con otros subprogramas del SNDIF y trabaje conjuntamente de manera interinstitucional con otros programas de asistencia social para percibir escenarios donde se detecten futuras víctimas de ESCI.

Aunque no es materia que le competa directamente al SNDIF, sería pertinente establecer alianzas internacionales, en especial con EUA por ser país fronterizo, para trabajar de forma conjunta en materia de erradicar el turismo sexual infantil⁷³.

Por último, es necesario dar continuidad a las acciones para generar una conciencia social acerca del fenómeno, pues una campaña social aislada no es suficiente, sobre todo si su objetivo fue promover la denuncia por medio de un número telefónico, que en la actualidad, ni siquiera opera.

2.2.11 Atención Integral a Menores en Desamparo⁷⁴ y Atención Integral a Personas en Desamparo⁷⁵

Por decreto presidencial, en diciembre de 1982 y de acuerdo con la LAS,⁷⁶ el SNDIF fue facultado para atender, en establecimientos especializados, a menores y adultos mayores en estado de abandono o desamparo⁷⁷ sin recursos.

A partir de la descentralización que se llevó a cabo en 1998, el SNDIF ha fortalecido su carácter de promotor y coordinador de programas asistenciales, orientándose

⁷³ Actualmente se está negociando la Enmienda a la carta de Entendimiento sobre la Delincuencia Organizada ente el Gobierno de México y Estados Unidos, por lo que es importante darle seguimiento para informar los avances a los SEDIF que atienden la problemática.

⁷⁴ En las Reglas de Operación 2006 se denomina Subprograma Atención Integral a Niñas, Niños y Adolescentes en Desamparo y Atención.

⁷⁵ En las Reglas de Operación 2006 se denomina Atención Integral a Personas Adultas Mayores Sujetas de Asistencia Social.

⁷⁶ *Diario Oficial de la Federación*, 2 de septiembre de 2004.

⁷⁷ Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, "Reglas de Operación de los programas de Atención a Familias y Población Vulnerable 2005".

hacia la consolidación de líneas de política de asistencia social y el encauzamiento institucional de la supervisión, certificación, acompañamiento y evaluación de los programas en el nivel nacional.

El subprograma Atención Integral Menores en Desamparo (AIMD) consiste en otorgar y coadyuvar a la prestación de servicios y apoyos asistenciales a niños, niñas y adolescentes en condición de vulnerabilidad, promoviendo su integración familiar, social y productiva, con el fin de que por sí mismos estén en condiciones de elevar su calidad de vida y bienestar; para su operación, el SNDIF cuenta con los centros asistenciales denominados Centros Nacionales Modelo de Atención, Investigación y Capacitación (CNMAIC) “Casas Cuna Coyoacán” y “Tlalpan”; Casas Hogar para “Niñas” y “Varones”, ubicados en el DF.

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 que son hijos de padres privados de la libertad, y les proporciona los elementos indispensables que promuevan su crecimiento e impulsen su desarrollo, brindando la alternativa de reintegración a su familia de origen o a una adoptiva que les ofrezca 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 afectivos para promover en ellos un sano desarrollo y la protección física, mental y social que favorezca su formación y desarrollo integral. Asimismo, mediante la intervención de un grupo multidisciplinario, se promueve su reintegración a una familia adoptiva que pueda brindarle los cuidados, atenciones y el apoyo emocional que requieren.

La atención integral que diariamente se brinda a adultos mayores se realiza en dos CNMAIC⁷⁸ así como en dos Casas Hogar para Ancianos⁷⁹ que operan en dos modalidades: Atención de Día⁸⁰ (atención diurna) y Residencia⁸¹ (atención integral

⁷⁸ Gerontológica “Arturo Mundet” y “Vicente García Torres” en el DF.

⁷⁹ “Olga Tamayo” y “Los Tamayo” ubicados en Cuernavaca, Mor. y en Oaxaca, Oax., respectivamente.

⁸⁰ De acuerdo con la Norma Oficial Mexicana NOM-167-SSA1-1997; DOF 17 noviembre de 1999 (para la prestación de servicios de asistencia social para menores y adultos mayores), así como a la “Carta Compromiso al Ciudadano” consiste en otorgar atención diurna: Alimentaria, actividades recreativas, sociales y culturales, médica, psicológica y de trabajo social.

⁸¹ Consiste en otorgar atención integral a la persona adulta mayor dentro del Centro los 365 días del año, mientras que el albergue es el establecimiento donde se proporcionan temporalmente servicios de alojamiento a personas adultas mayores en tanto son reubicados a otras instituciones o a su familia.

dentro de la Casa Hogar los 365 días del año), además de los servicios gerontológicos que los centros otorgan a los adultos mayores externos.

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 con base en la Norma Oficial Mexicana y, conforme a ella, el SNDIF proporciona los siguientes servicios a los beneficiarios residentes:

Albergue, entendido como los espacios físicos y recursos materiales para el alojamiento digno de los beneficiarios, los 365 días del año (incluyen jardines, comedores, espacios culturales, así como mobiliario y recursos tales como vajilla, sábanas y sillas).

- Alimentación, que comprende los insumos alimenticios preparados en cantidad, calidad, inocuidad y composición requerida de acuerdo con la edad y el estado de salud de la población beneficiaria.
- Vestuario (ropa, calzado y accesorios) que se proporciona 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 el médico, odontólogo, enfermero y terapeuta físico, quienes en forma conjunta elaboran un diagnóstico y el plan de manejo individualizado por cada adulto/a mayor de acuerdo con sus propias necesidades (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 los adultos mayores 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 permanece 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 de la participación de las personas adultas mayores en las actividades ocupacionales, recreativas, deportivas, culturales y sociales.
- Asesoría jurídica.
- Capacitación para la productividad.
- Orientación y manejo de la sexualidad en las personas adultas mayores.
- Fomento del autocuidado para una vejez exitosa.
- Orientación a los adultos mayores en el proceso de envejecimiento con perspectiva de género.
- Implementación de talleres de alimentación y nutrición para el manejo de dietas de acuerdo con las patologías existentes.
- Promoción de programas que favorezcan el contacto y la comunicación del adulto 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 los adultos 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 y prevenir el envejecimiento, el rechazo y el abandono de éste mediante sesiones conformadas por pláticas y conferencias acerca de geriatría, psicología, gericultura, terapia física y ocupacional y dietología, entre otras. De esta manera, el subprograma promueve que las nuevas generaciones y los propios adultos tengan conciencia y posibilidad de mejorar las expectativas de salud, autonomía, funcionalidad e integración social al llegar la vejez.

Los servicios proporcionados por los subprogramas aquí citados, están centralizados y son operados al interior del SNDIF por la Subdirección de Servicios Asistenciales de la DRAS. Aunque los estados y municipios tienen sus propios sistemas de cuidado y atención de niñas, niños y adultos mayores en centros asistenciales similares a los que maneja el SNDIF, tales centros se manejan de manera independiente y, por lo tanto, no se reciben informes o reportes de ellos en el nivel central.

Cumplimiento del objetivo general y de los objetivos particulares y/o específicos del subprograma

Las RO 2005 del subprograma marcan como uno de sus objetivos específicos, brindar en los centros asistenciales casas cuna y hogar para niños y niñas, la protección y las condiciones de desarrollo para menores que no cuenten con una familia o que al haber sufrido diversas agresiones, hayan quedado en desventaja social,⁸² así como también, apoyar temporalmente a grupos de población abierta en condiciones de vulnerabilidad social.

Por otro lado, para los adultos mayores del país que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad social, las RO determinan que se les brinde una atención integral que contribuya a su desarrollo individual, social, cultural y recreativo.

Mediante las actividades realizadas en 2005, estos centros asistenciales cumplen el objetivo institucional. Sin embargo, la cobertura del subprograma (véase el cuadro 2.11.1a) se concentra en el DF y en una población reducida de 412 menores.

Cuadro 2.11.1a. Cobertura promedio del subprograma Atención a menores en desamparo

Centro Asistencial	Población promedio albergada	Sexo	
		M	H
Total	412	238	174
Casa Cuna Coyoacán	75	34	41
Casa Cuna Tlalpan	72	30	42
Casa Hogar para niñas	174	174	na
Casa Hogar para varones	91	na	91

Nota: Las casas cuna atienden población de 0 a 6 años; las casas hogar atienden población de 6 a 18 años

na: no aplica

Fuente: Dirección de rehabilitación y asistencia social, Subdirección de servicios asistenciales

De esta cobertura se observa que la Casa Hogar para Niñas atiende actualmente 42.2% del total de la población menor atendida (véase el cuadro 2.11.1b).

⁸² Se entiende por desventaja social aquellas circunstancias por las que ha pasado un individuo y que son: maltrato físico, mental, sexual; ambiente familiar negativo; pobreza extrema; enfermedad severa física, mental o emocional; enfermedad o incapacidad de los padres; padres privados de la libertad (NOM167-SSA1-1997) .

**Cuadro 2.11.1b. Participación de la cobertura promedio del subprograma
Atención a menores en desamparo**

Centro Asistencial	Población promedio albergada (%)	Sexo (%)	
		M	H
Total	100	100	100
Casa Cuna Coyoacán	18.2	14.3	23.6
Casa Cuna Tlalpan	17.5	12.6	24.1
Casa Hogar para niñas	42.2	73.1	na
Casa Hogar para varones	22.1	na	52.3

Nota: Las casas cuna atienden población de 0 a 6 años; las casas hogar atienden población de 6 a 18 años

na: no aplica

Fuente: Dirección de rehabilitación y asistencia social, Subdirección de servicios asistenciales

La cobertura del subprograma de adultos mayores es de 479 (véase cuadro 2.11.2a) que es bastante reducida, más aún si consideramos que la conversión generacional de la población mexicana está invirtiendo la pirámide poblacional e incrementando el número de adultos mayores en el país.

Al respecto, el área que opera el subprograma en el SNDIF comenta que uno de los objetivos es promover la no institucionalización de las personas y la permanencia dentro del núcleo familiar a la vez que se responsabiliza a los familiares de su atención.⁸³ Esto sin duda sería lo ideal; sin embargo, no necesariamente ocurre en todos los casos, por el contrario, muchos de los adultos mayores justamente están en la institución debido a una exclusión familiar, total y, desafortunadamente, definitiva.

Otra situación muy frecuente en zonas urbanas es la inexistencia de la conciliación entre la vida laboral y familiar⁸⁴ de las y los parientes de esas personas que provoca, a pesar del máximo esfuerzo, una real insuficiencia de tiempo y recursos para convivir y atender con calidad a sus adultos.

⁸³ Con base en los programas de Atención de Día, Escuela para Hijos y Consulta Externa Gerontológico

⁸⁴ Los trabajos urbanos demandan jornadas laborales más extenuantes y largas con salarios precarios; en consecuencia, la vida familiar ve seriamente reducida.

Cuadro 2.11.2a. Cobertura promedio del subprograma Atención integral a personas en desamparo

Casa hogar	Población promedio albergada	Sexo	
		M	H
Total	479	329	150
Arturo Mundet	178	135	43
Vicente García Torres	146	90	56
Olga Tamayo	93	68	25
Los Tamayo	62	36	26

Nota: Las casas hogar atienden población de 60 años en adelante

Fuente: Dirección de rehabilitación y asistencia social, Subdirección de servicios asistenciales

Además, cabe señalar que las casas asistenciales que cuentan con una mejor funcionalidad arquitectónica y mayor número de personal como el “Olga Tamayo” y “Los Tamayo”, atienden juntos a 32.3% de la población beneficiaria⁸⁵ (véase el cuadro 2.11.2b).

Cuadro 2.11.2b. Participación de la cobertura promedio del subprograma Atención integral a personas en desamparo

Casa hogar	Población promedio albergada (%)	Sexo (%)	
		M	H
Total	100	100	100
Arturo Mundet	37.2	41.0	28.7
Vicente García Torres	30.5	27.4	37.3
Olga Tamayo	19.4	20.7	16.7
Los Tamayo	12.9	10.9	17.3

Nota: Las casas hogar atienden población de 60 años en adelante

Fuente: Dirección de rehabilitación y asistencia social, Subdirección de servicios asistenciales

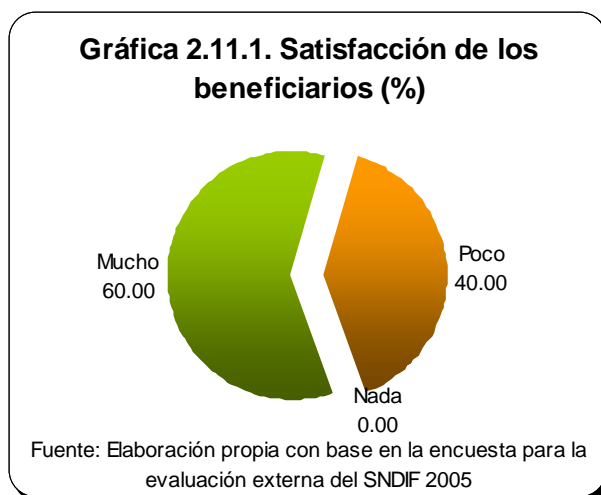
Al funcionar de manera independiente de los estados y municipios en los que se ubican, debido a las condiciones muy particulares de su fundación,⁸⁶ las Casas Hogar para Ancianos ubicadas en los estados de Morelos y Oaxaca debilitan su vinculación intrainstitucional y quedan aisladas, con pocas posibilidades de cumplir su objetivo de tener una cobertura de atención a nivel país.⁸⁷

⁸⁶ Dichos centros fueron donados por la familia Tamayo y, por ello, son manejados por el SNDIF y no por los estados.

⁸⁷ El primer objetivo específico de las RO 2005 mencionaba: Brindar una atención integral a las personas adultas mayores del país que se encuentran en condiciones de desamparo o desventaja. Se aclara que las nuevas RO 2006 ya no incorpora la cobertura nacional en el ámbito de su actuación.

Así también, los servicios asistenciales a la población adulta -tal como lo marcan los objetivos para la modalidad de residencia- son propensos a fomentar una dependencia, pues no destacan la participación del núcleo familiar, el autocuidado, ni la autogestión.⁸⁸

A pesar de esto, los beneficiarios perciben los servicios que reciben en las casas asistenciales como excelentes; en cambio, los menores encuestados en la evaluación, opinan de manera más reservada (véase la gráfica 2.11.1).



Cumplimiento de las reglas de operación que regulan al subprograma

Las reglas más importantes para la atención a los menores son las siguientes:

1.- Servicios que se proporcionan

- Proporcionar albergue temporal o permanente
- Alimentación
- Vestido
- Fomento y cuidado de la salud
- Vigilancia y desarrollo educativo de los menores
- Atención a menores con discapacidad
- Actividades educativas y recreativas

⁸⁸ En respuesta a lo anterior, las RO 2006 señalan entre sus objetivos: Poner al alcance de las personas adultas mayores los servicios asistenciales que contribuyan a su integración familiar y desarrollo individual, social, cultural y recreativo sin establecer una dependencia institucional permanente; promover la permanencia de las personas adultas mayores en el núcleo familiar así como fomentar el autocuidado, la ayuda y la autogestión.

- Atención médica y psicológica
- Apoyo con trabajo social
- Apoyo jurídico

Dichos servicios permiten garantizar un crecimiento sano para la reintegración del menor a la sociedad una vez que se cumple la mayoría de edad.⁸⁹ En el caso particular de los aspectos de alimentación de las niñas y niños se deben seguir los criterios que marca la NOM-008-SSA2-1993 para el control de la nutrición, crecimiento del niño y del adolescente. En el aspecto educativo, los niños en edad escolar asisten a instituciones públicas fuera de las casas hogar para promover la integración comunitaria de los menores y evitar el “institucionalismo”.⁹⁰

2.- Condiciones de funcionamiento

Otras reglas que deben seguir los centros son las relacionadas con la seguridad de las instalaciones y la permanencia de un equipo de especialistas durante las 24 horas, conformado por médico, psicólogo, enfermera, trabajador social, intendente y vigilancia.

El área física de los centros debe contar con los espacios y el diseño que permitan a los menores un sano desarrollo, su seguridad y protección⁹¹.

3.- Trabajo social en los centros

Un aspecto fundamental en la operación de los centros es la labor que desarrollan las trabajadoras y trabajadores sociales para promover los valores solidarios y humanos en los menores, que son de la mayor importancia debido a las condiciones de abandono y violencia por la que han transcurrido los menores. Dicho trabajo se encuentra en un proceso constante de superación profesional y es además modelo de entrenamiento para otras instituciones nacionales.⁹²

4.- Control y registro de los usuarios de los centros

⁸⁹ En este proceso, el programa de adopción, administrado por otra Dirección del SNDIF, ayuda a los menores a integrarse a una familia.

⁹⁰ Cuando el menor ingresa o permanece demasiado tiempo dentro de la institución, se dice que se ha institucionalizado. (*Programa de Acción 2002-2010*, Dirección de Rehabilitación y Asistencia Social).

⁹¹ De manera directa las áreas de atención de los menores deben tener un adecuado diseño para poder ofrecer espacios destinados al desarrollo educativo, recreación y adiestramiento, dormitorios, sanitarios, etcétera, atendiendo a las necesidades de la población y al espacio físico disponible.

⁹² Durante el primer trimestre del año, se realizaron cuatro visitas guiadas para capacitación en el modelo de atención en las casas Cuna de Coyoacán y Tlalpan. (Informe Cocoa enero-junio, 2005).

Debido a las condiciones particulares en que han ingresado los menores, el registro y control de los beneficiarios de los centros es una tarea delicada, por lo que se requiere confidencialidad de los responsables de los programas.

5.- De los derechos, obligaciones y sanciones de los beneficiarios

Al ingresar en las casas hogar, los menores -así como los familiares cercanos a ellos- asumen las obligaciones y responsabilidades establecidas en los reglamentos de los centros.

Con base en este marco normativo, las funciones de definir la población objetivo, cobertura del servicio, tipo de atención que se brinda y la elegibilidad de los beneficiarios, se han desarrollado con regularidad para dar cumplimiento a los lineamientos de trabajo ya citados, así como a los criterios y reglas de la NOM-167-SSA1-1997 que define los servicios asistenciales que se brindan a los menores y adultos mayores.

En cuanto al subprograma para la atención a personas en desamparo, se define como sujeto de atención a los adultos mayores (personas de 60 años en adelante) que se encuentren en desamparo o desventaja.

Para ser beneficiario, los solicitantes deben cumplir con ciertos requisitos que demuestren su condición de vulnerabilidad para brindarle atención en alguna de las dos modalidades:

Para los adultos mayores institucionalizados se les proporciona:

- Prótesis, órtesis, pañales, rehabilitación, medicamentos y terapia ocupacional.
- Servicios socioculturales y recreativos.
- Servicios funerarios, gestoría, servicios de salud y laboratorios.
- Vestido, albergue, alimentación, atención médica, psicológica, trabajo social y apoyo jurídico.

Al ingresar el beneficiario, las reglas de comportamiento a las que debe sujetarse él y sus familiares, se encuentran plasmadas en el Reglamento Interno de los CNMAIC Gerontológica y Casas Hogar para Ancianos.

Por otro lado, los adultos mayores de población abierta que reciben los apoyos gerontológicos tienen derecho a:

- Consulta médica
- Capacitación, orientación, educación
- Capacitación en módulos de atención gerontológica

En ambas modalidades, los apoyos se otorgan a partir de que el solicitante y sus familiares han asumido el compromiso de aceptar la valoración social para confirmar la situación socioeconómica en las que se encuentra la familia y a cumplir en la realización de los trámites que la institución les demande.

Los principales servicios regidos por las RO y ofrecidos en las casas asistenciales al cierre de 2005, lograron los resultados que se muestran en el cuadro 2.11.3, de los que podemos destacar que la atención psicológica y el programa de Lazos fraternos están enfocados sólo a los menores y no a adultos mayores para los cuales sería muy necesario.

Cuadro 2.11.3. Principales servicios otorgados en los centros asistenciales, 2005

Tipo de acción	Acciones			Participación con respecto a la acción (%)	
	Total	Niñas, niños y adolescentes	Adultos mayores	Niñas, niños y adolescentes	Adultos mayores
Personas atendidas	909	412	497	45.3	54.7
Consulta médica	60 198	31 524	28 674	52.4	47.6
Atención social	85 721	39 442	46 279	46.0	54.0
Inmunizaciones	344	344		100.0	0.0
Eventos cívicos, recreativos y culturales	616	290	326	47.1	52.9
Atención psicológica	74 391	49 220	25 171	66.2	33.8
Atención pedagógica	125 608	125 608		100.0	0.0
Terapia rehabilitatoria	58 031	3 644	54 387	6.3	93.7
Atención odontológica	10 420	4 583	5 837	44.0	56.0
Orientación familiar	73	27	46	37.0	63.0
Terapia ocupacional	15 825		15 825	0.0	100.0
Lazos fraternos	45	45		100.0	0.0
Terapia de lenguaje	4 399	4 399		100.0	0.0
Atención de enfermería	1 829 184	960 109	869 075	52.5	47.5
Alimentación	1 052 055	532 019	520 036	50.6	49.4
Atención puericultura	151 851	151 851		100.0	0.0
Educación valoral	72	72		100.0	0.0
Atención de la vida diaria	13 150	13 150		100.0	0.0
Atención gericultura	100 713		100 713	0.0	100.0

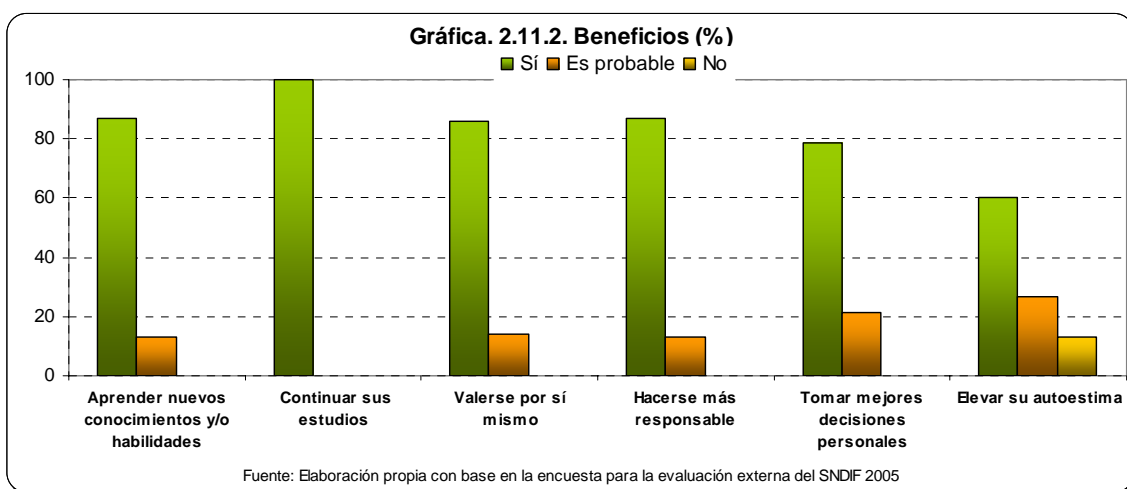
Fuente: Dirección de rehabilitación y asistencia social, Subdirección de servicios asistenciales

Beneficios económicos y sociales que resultan de la aplicación de los recursos asignados al subprograma

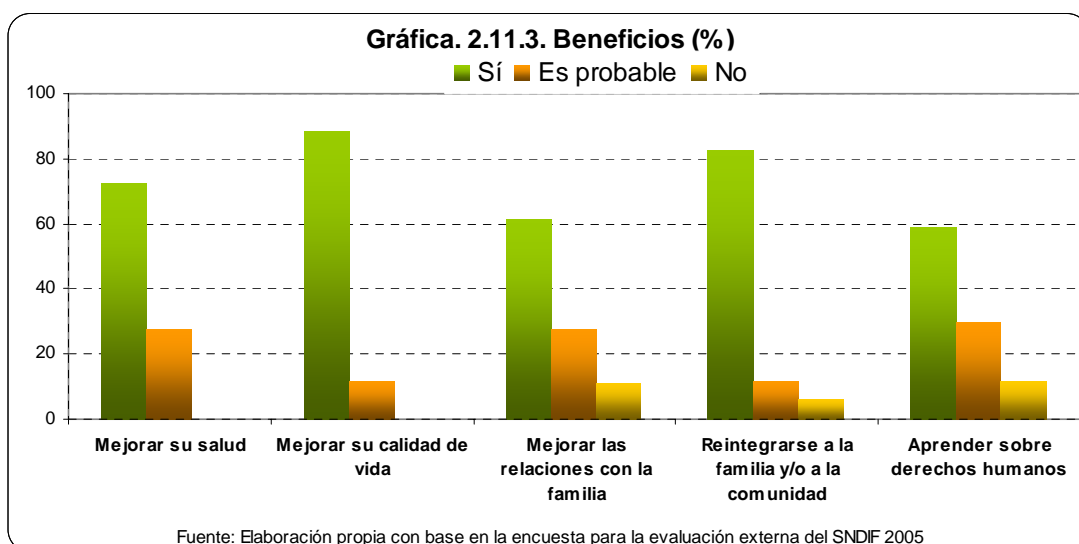
Los beneficios económicos y sociales que gozan de manera inmediata los menores y las personas mayores en desamparo asistidos por el SNDIF son, sin duda, que tienen una mejor alimentación, seguridad, integración social, educación y recreación, principalmente. Pero el mayor beneficio esperado, es que cada uno de ellos, pueda incorporarse responsablemente y de manera productiva a la sociedad.

Otro beneficio es el fomento de nuevos hábitos de higiene, de alimentación, reglas de convivencia y atención psicológica en los menores. Para los adultos mayores en cambio, se privilegia la promoción de valores de respeto y autocuidado, el fortalecimiento de la red social mediante sus campañas de difusión para generar actitudes positivas hacia este sector de la población y hacia el legado de conocimientos que representan para la sociedad.

Para confirmar esto, se recuperó la opinión de los beneficiarios (véase la gráfica 2.11.2), en la que resalta la continuación de estudios como uno de los principales beneficios en la opinión de los menores.



En cuanto a los adultos mayores, es el mejoramiento de su calidad de vida lo que más aprecian como su principal beneficio (véase la gráfica 2.11.3)



Vale mencionar, que tales beneficios son proporcionados por el modelo de atención con el que trabajan los CNMAIC para atender la problemática del desamparo en menores y adultos mayores, el cual está muy desarrollado y cuenta con la experiencia y profesionalismo de su personal.

Para calcular los beneficios en aquellos jóvenes, que habiendo sido sujetos de este subprograma se han incorporado ya a la sociedad, será necesario contar con un seguimiento que aporte información acerca de cómo se desarrollan los jóvenes una vez que se integran a la vida productiva y al mercado de trabajo.

Contribución al bienestar, equidad, igualdad y no discriminación de las mujeres

Consideramos que el trato y servicios ofrecidos a los beneficiarios son en general integrales y dignos para la población masculina y femenina; sin embargo, esto, de alguna forma, ha dejado de lado la inclusión de la perspectiva de género para impactar de manera particular en el bienestar e igualdad de las mujeres. Pero es necesario concebir, en la atención y procuración del servicio, una nueva visión que restituya a la anciana su condición de *mujer*.

En el caso del subprograma AIMD, la población de niños y niñas podría recibir talleres de sensibilización sobre las relaciones de género con el fin de adquirir nuevos valores encaminados al buen desarrollo de su personalidad.

Por otro lado, en el caso del AIPD, el personal DIF tendría también que estar sensibilizado con el tema de género cuya metodología le permitiría eliminar *imaginarios* con los que visualizan a la vejez y, muy particularmente, a las mujeres adultas mayores a las que brindan la atención.

Es por ello que, de manera paralela a la inclusión de la perspectiva familiar y comunitaria, el subprograma debe transversalizar en todos sus procesos la perspectiva de género.

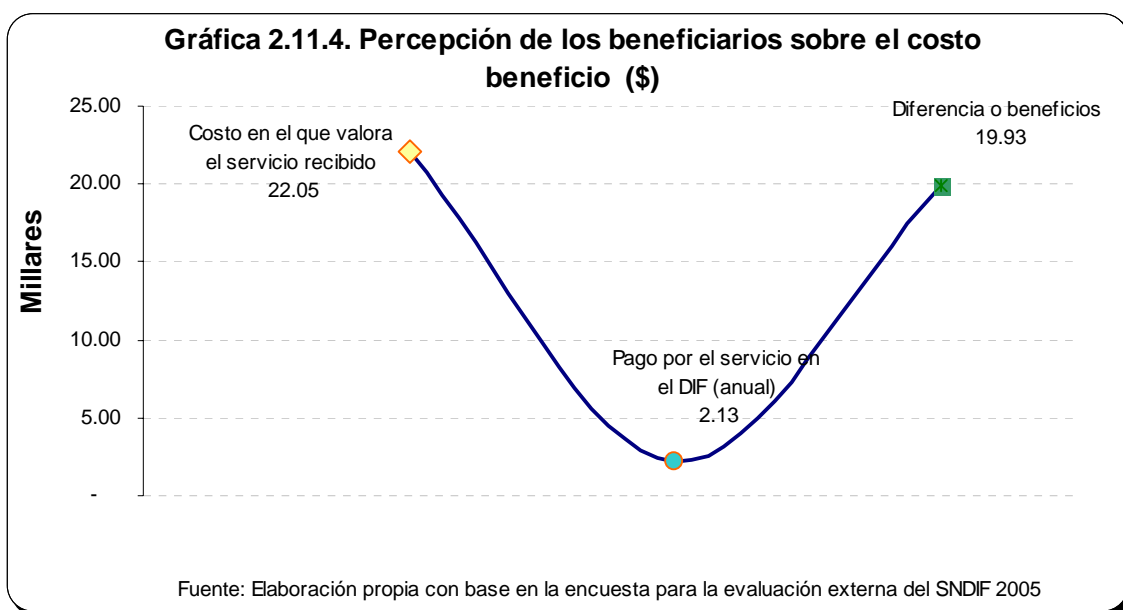
Costo-beneficio de los recursos asignados al subprograma

De acuerdo con la información financiera proporcionada, el presupuesto ejercido en 2005 asciende a 233.1 millones de pesos, que al ser contrastado con el número de beneficiarios promedios en un año, significaría que la inversión social per cápita es de 261 614 pesos, costo excesivamente alto que es derivado del enorme gasto en servicios personales.

En un ejercicio subjetivo, los beneficiarios otorgaron un valor monetario por el servicio recibido considerando no sólo la problemática que atiende sino otros

rubros implícitos como la calidad y calidez del personal del DIF, las instalaciones, etc., situando la estimación en \$22 053.33 promedio mensual.⁹³

En contraste, el beneficiario asignó un monto sobre lo que aporta para la institución de 2 126 pesos promedio mensual.⁹⁴ 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, como se muestra en la gráfica 2.11.4.



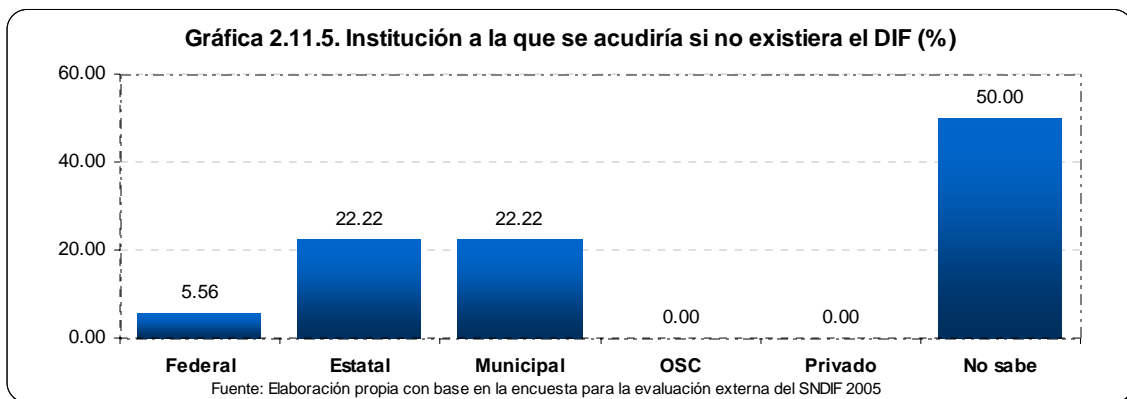
El resultado anterior puede traducirse en que el costo de oportunidad⁹⁵ para el beneficiario, de elegir el subprograma es 90.4% mejor que elegir cualquier otra opción.

Por otro lado, varios beneficiarios entrevistados sabrían adónde acudir en un supuesto escenario en el que no existiera el DIF; sin embargo, aún 50% considera que la oferta institucional es la única que puede atender su condición de vulnerabilidad (véase la gráfica 2.11.5).

⁹³ Sólo se tomó en cuenta la opinión de las personas adultas

⁹⁴ Aunque es importante mencionar que no todos los beneficiarios otorgan una cuota de recuperación, esto depende del estudio socioeconómico que se le aplica.

⁹⁵ Recuérdate que cuando el costo de oportunidad es 100.0% significa que no existe ninguna mejor opción.



Es evidente que en términos económicos el subprograma necesita readecuar la cantidad de personal que emplea con base en criterios de eficiencia y productividad.

Resultado de la verificación en campo del cumplimiento de las metas físicas y financieras del subprograma

El presupuesto ejercido por los subprogramas puede observarse en el cuadro 2.11.4a y sus erogaciones más importantes son las destinadas a la nómina.

Cuadro 2.11.4a. Avance financiero por CNMAIC, 2005.

Nombre	Total ejercido	Modificado	Programado	Ejercido	Compromiso
TOTALES	233 098 299	238 898 570	238 898 570	215 261 280	17 837 019
Subdirección de Servicios Asistenciales	32 060 995	32 415 313	32 415 313	19 199 211	12 861 784
Departamento de Servicios Asistenciales	15 274 904	15 285 028	15 285 028	15 274 772	132
Departamento de Prevención Asistencial	4 516 674	6 876 522	6 876 522	4 516 499	175
Casa Cuna Coyoacán	29 054 525	24 311 264	24 311 264	28 076 809	977 716
Casa Cuna Tlalpan	27 433 691	28 567 701	28 567 701	26 757 699	675 992
Casa Hogar para Niñas	28 257 608	29 765 133	29 765 133	27 894 341	363 267
Casa Hogar para Varones	27 533 010	29 671 110	29 671 110	26 157 414	1 375 596
CHPA Arturo Mundet	21 925 678	23 442 328	23 442 328	21 195 717	729 961
CHP A Vicente García Torres	22 381 241	23 707 521	23 707 521	21 708 529	672 712
CHPA Olga Tamayo	14 496 629	14 185 559	14 185 559	14 316 945	179 684
CHPA Los Tamayo	10 163 344	10 671 090	10 671 090	10 163 344	-

Fuente: Dirección de Rehabilitación y Asistencia Social. Coordinación técnica de apoyo administrativo. Enero-diciembre 2005.

*Cifras preliminares al 31 de diciembre 2005. con corte al 19 de enero de 2006.

El cuadro 2.11.4b señala la distribución porcentual del gasto ejercido por centro de costo, destacando que el gasto corriente para llevar a cabo el subprograma recibe 80.0% del presupuesto.

Cuadro 2.11.4b. Avance financiero relativo por CNMAIC, 2005.

Nombre	Total ejercido	Modificado	Programado	Ejercido	Compromiso
TOTALES	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Subdirección de Servicios Asistenciales	13.8	13.6	13.6	8.9	72.1
Departamento de Servicios Asistenciales	6.6	6.4	6.4	7.1	0.0
Departamento de Prevención Asistencial	1.9	2.9	2.9	2.1	0.0
Casa Cuna Coyoacán	12.5	10.2	10.2	13.0	5.5
Casa Cuna Tlalpan	11.8	12.0	12.0	12.4	3.8
Casa Hogar para Niñas	12.1	12.5	12.5	13.0	2.0
Casa Hogar para Varones	11.8	12.4	12.4	12.2	7.7
CHPA Arturo Mundet	9.4	9.8	9.8	9.8	4.1
CHP A Vicente García Torres	9.6	9.9	9.9	10.1	3.8
CHPA Olga Tamayo	6.2	5.9	5.9	6.7	1.0
CHPA Los Tamayo	4.4	4.5	4.5	4.7	-

Fuente: Dirección de Rehabilitación y Asistencia Social. Coordinación técnica de apoyo administrativo. Enero-diciembre 2005.

*Cifras preliminares al 31 de diciembre 2005, con corte al 19 de enero de 2006.

Es oportuno señalar que la batería de indicadores utilizados para el subprograma constituye un acierto desde el punto de vista del seguimiento,⁹⁶ pero éstos, tendrán que complementarse con otro tipo de indicadores para medir la calidad de los servicios que se brindan en las casas asistenciales. Estos subprogramas sólo podrán cumplir su objetivo si mantienen una estrecha relación con las necesidades reales de sus beneficiarios.

⁹⁶ Véase el cuadro 2.11.5.

Cuadro 2.11.5. Indicadores de gestión aplicables a los subprogramas Atención a menores en desamparo y Atención integral a personas en desamparo

Indicador	Fórmula	Programación	Realizado	Variación (%)
Índice de niñas, niños y adolescentes reintegrados	Número de niñas, niños y adolescentes reintegrados	27.8 120	45.9 189	64.8
	Número de niñas, niños y adolescentes albergados	431	412	
Índice de eficiencia en la capacidad instalada en casas asistenciales	Número de niñas, niños y adolescentes atendidos	79.1 431	75.6 412	-4.4
	Capacidad de atención potencial	545	545	
Servicios asistenciales otorgados a niñas, niños y adolescentes	Número de servicios otorgados	100.0 1 191 562	116.2 1 384 308	16.2
	Número de servicios asistenciales programados	1 191 562	1 191 562	
Índice de Atención de Mujeres en el Programa	Número de mujeres atendidas	61.3 264	57.5 237	-6.1
	Total de personas atendidas	431	412	
Índice de eficiencia en la capacidad instalada de atención a adultos mayores	Número de adultos mayores atendidos	88.8 397	84.3 377	-5.0
	Capacidad instalada de atención	447	447	
Índice de eficiencia terminal en la especialidad de geriatría	Número de especialistas en geriatría egresados	40.0 2	40.0 2	0.0
	Número de médicos inscritos	5	5	
Porcentaje de trabajadores capacitados para la atención en casas hogar	Número de trabajadores capacitados para la atención de la población en desamparo	46.6 582	69.7 871	49.7
	Número de trabajadores en casas hogar	1249	1249	

Fuente: Dirección de rehabilitación y asistencia social, Subdirección de servicios asistenciales

Escenario prospectivo

Para dar vigencia a un programa como éste y continuar cumpliendo sus objetivos, se requieren mantener en constante actualización los modelos de atención a fin de estar en posibilidades de ofrecer a los beneficiarios la formación y el desarrollo adecuados.

Si consideramos que la población de adultos mayores en México será muy numerosa en las próximas décadas, el sostenimiento de las casas asistenciales y la pertinencia de los modelos de atención asistenciales se convierten en todo un reto para las nuevas generaciones de autoridades y operativos del SNDIF.

Los actuales modelos están obligados a adecuarse a las características del desamparo en que se encuentran los beneficiarios, pero también a estar atentos a los potenciales problemas que pueden emerger en un futuro inmediato. Por ejemplo, la cobertura, centralizada en el DF, es baja en relación con la demanda de este tipo de servicios, lo que exige adoptar una política asistencial con un enfoque preventivo.

Las evaluaciones internas del SNDIF y la información obtenida de ellas no son completamente aprovechadas como instrumentos de mejora. Si estos procesos se realizan sin tomar en cuenta el impacto social, serán sólo acciones administrativas que no aportan información para el mejoramiento de la población atendida.

La atención que brindan las casas hogar Los Tamayo y Olga Tamayo es de bajo impacto social considerando la gran demanda que existe para este tipo de instituciones y, al no tener ningún contacto con los SEDIF, se aíslan perdiendo las oportunidades que ofrecen los vínculos interinstitucionales.

Estos hechos debilitan y obstaculizan cualquier iniciativa institucional por consolidarse, por lo que será importante controlarlos y, a la vez, reforzar los aciertos de los que puedan madurar nuevos esquemas de organización y de atención asistencial.

Conclusiones y recomendaciones

Finalmente, consideramos que los subprogramas de Atención Integral a Menores y Personas en Desamparo deben rediseñarse para estar en mejores condiciones de responder al reto social para el que fueron creados. Para lo cual, algunos ejes de acción son las siguientes recomendaciones:

- Adecuar la redacción de los objetivos a los verdaderos alcances de los servicios de las casas asistenciales y rediseñar alternativas de atención que refuercen los aspectos de integración social y desarrollo cultural, acordes con una política asistencial preventiva.
- Realizar un seguimiento que aporte información acerca de cómo se desarrollan los jóvenes una vez que se integran a la vida productiva y al mercado de trabajo.
- Emplear indicadores de calidad de los servicios para asegurar la satisfacción de las necesidades reales de los beneficiarios.
- Mantener y aumentar los convenios con las OSC, que mediante una asignación pequeña de recursos, puedan hacerse cargo de la atención de estos beneficiarios. De esta manera, se disminuiría la carga presupuestaria en esfuerzos que distraen al SNDIF de lo fundamental que es la consolidación de líneas de política de asistencia social, coordinación con los sectores y actores participantes, así como el encauzamiento institucional de la supervisión, certificación, acompañamiento y evaluación de los programas en el ámbito nacional.
- Actualizar los procesos de trabajo y las normas de operación de los centros de trabajo, a fin de que sean acordes con las particularidades de las personas asistidas.
- Aprovechar su capacidad instalada para ampliar su cobertura y asumir una función más normativa, que le permita coordinar, supervisar y evaluar la operación de centros asistenciales públicos, privados y de la sociedad civil.

- Impartir a niños y niñas talleres de sensibilización sobre las relaciones de género con el fin de adquirir nuevos valores encaminados al buen desarrollo de su personalidad. Para ello, será necesario que el personal DIF también esté sensibilizado con este tema.
- Incorporar la atención psicológica y el programa de *Lazos fraternos* a los adultos mayores por ser quienes lo necesitan.
- Generar conciencia -en la transición a adultos mayores- de la necesidad de formar y fortalecer los vínculos familiares y comunitarios que le permitan contar con un apoyo solidario en el futuro. Aspectos como el cultivo de las relaciones interpersonales o el fortalecimiento de los vínculos amistosos son procesos preventivos que el subprograma debe impulsar.
- Readecuar la cantidad de personal que se emplea en las casas asistenciales con base en criterios de eficiencia y productividad.⁹⁷
- Transferir los centros de Morelos y Oaxaca a los estados para vincularlos a la estructura del SEDIF correspondiente.

2.2.12 Desarrollo Comunitario “Comunidad Diferente”

El subprograma Integral de Desarrollo Comunitario “Comunidad Diferente” (DCCD), de acuerdo con su guía operativa, es una propuesta en materia de desarrollo comunitario que tiene como propósito fundamental enfrentar la pobreza con el esfuerzo y participación corresponsable de actores comunitarios e institucionales mediante el establecimiento de estrategias que promuevan las oportunidades, generen capacidades e impulsen la formación y la organización en las comunidades de nuestro país.

La base fundamental del subprograma es la promoción para el desarrollo, la cual se plantea con un enfoque educativo intencionado, que se lleva a cabo en un espacio territorial determinado, caracterizado por su condición de marginación, exclusión o riesgo social.

Dicha acción educativa la realiza un equipo externo a la comunidad integrado por especialistas, con la participación del SEDIF y el SMDIF, así como de instituciones públicas y/o privadas.

⁹⁷ El área justifica que la atención que se brinda en los centros es durante las 24 horas del día los 365 días del año en seis turnos y que existe ausentismo del personal, incapacidades, entre otros; aun así, consideramos que la cantidad de personal está por arriba de los estándares de otras organizaciones (como mínimo, un especialista por cinco beneficiarios).

Cumplimiento del objetivo general y de los objetivos particulares y/o específicos del subprograma

El objetivo general del DCCD 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.

El diseño de este subprograma contiene cinco principios básicos: derechos humanos, sustentabilidad, perspectiva de género, respeto a la diversidad personal y cultural, y perspectiva familiar y comunitaria.⁹⁸

Para el DCCD, la asistencia social debe buscar convertirse en un puente hacia el desarrollo que, además de establecer medidas compensatorias, desarrolle estrategias que paralelamente doten a las personas de ayudas y servicios inmediatos y generen procesos mediante los cuales éstas se desarrollen por sí mismas.

En este sentido, el subprograma considera que la pobreza y la marginación son los criterios de selección básicos para su intervención en las comunidades y, de manera particular, constituyen la base para realizar las tareas de planeación y la selección de las comunidades potenciales susceptibles de atención.

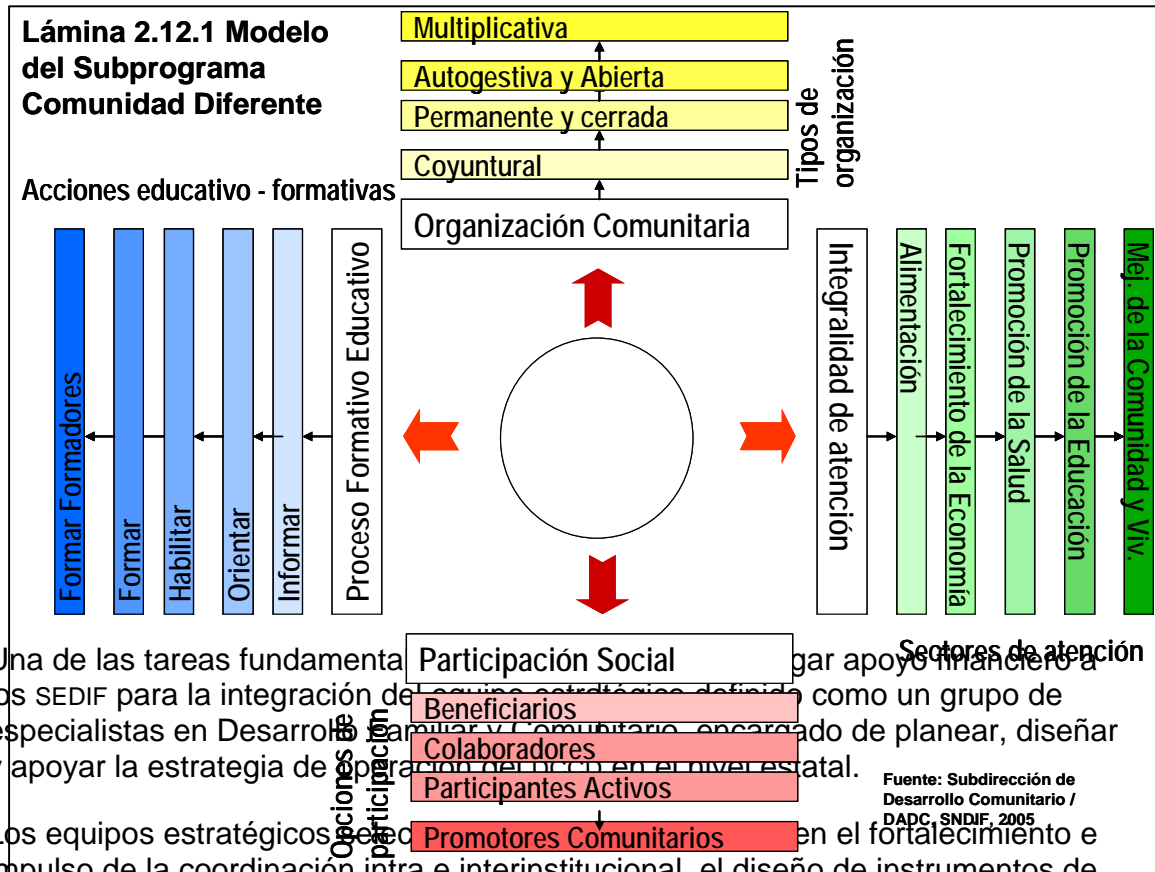
Derivado de lo anterior, Comunidad Diferente se orienta a atender a las localidades con población vulnerable y/o en condiciones de marginación, mediante la promoción de acciones que permitan comprender la realidad y transformarla.

Los objetivos específicos del subprograma son:

- 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.

⁹⁸ Principio incluido en 2005.

Para poder llevarlas a cabo, la guía operativa del subprograma incluye seis actores principales: el SNDIF, el SEDIF, el equipo estratégico, el promotor comunitario, el SMDIF y la comunidad. En lo general, cada uno cuenta con una metodología operativa dividida en tres etapas: preparación, intervención y continuidad.⁹⁹



El cuadro 2.13.1 muestra la cobertura obtenida en 2005 la cual asciende a 1 718 grupos con 41 046 integrantes; asimismo, las acciones y proyectos comunitarios impactaron a 334 189 personas. Por otro lado, el subprograma operó en 1 696 localidades de 570 municipios lo cual genera un promedio de tres localidades atendidas por municipio.

⁹⁹ Según el diseño del subprograma, el SNDIF impulsa el desarrollo comunitario como un proceso humano permanente, donde los agentes sociales y las instituciones se insertan de manera corresponsable y asumen el compromiso de fortalecer el capital social y humano para que las personas y los grupos sean sujetos activos de su propio desarrollo.

Cabe señalar que no se dispone de información sobre la cobertura poblacional en 2004 por lo que no es posible realizar un comparativo integral; sin embargo, sí se cuenta con la cobertura geográfica la cual fue de 2 553 localidades en 801 municipios, lo anterior implica una disminución considerable de 33.6% en localidades y 28.8% menos municipios atendidos con respecto al año anterior.

Los decrementos mencionados hacen suponer que muy probablemente también la cobertura poblacional fue inferior en 2005 respecto de 2004.

Cuadro 2.12.1. Cobertura del subprograma Comunidad Diferente, 2005

SEDIF	Total	Beneficiarios			Grupos de desarrollo		Municipios	Localidades
		Mujeres	Hombres	Familias	Grupos	Integrantes		
Total	334 189	175 242	158 947	77 385	1 718	41 046	570	1 696
Aguascalientes	193	170	23	66	11	120	6	11
Baja California	8 873	5 936	2 937	1 019	17	65	3	24
Baja California Sur*	0	0	0	0	7	28	5	7
Campeche*	0	0	0	0	6	60	3	6
Coahuila	1 374	574	800	1 560	79	2 220	17	66
Colima	3 491	1 863	1 628	1 266	33	527	10	38
Chiapas	28 196	14 253	13 943	5 710	153	2 679	61	154
Chihuahua	3 491	1 863	1 628	1 266	35	238	16	35
Durango	5 099	2 494	2 605	1 285	0	0	39	57
Guanajuato	0	0	0	0	116	6 919	42	116
Guerrero	3 003	1 678	1 325	558	42	417	4	4
Hidalgo	1 225	1 085	140	1 225	21	2 672	57	60
Jalisco	30 030	16 780	13 250	5 580	28	182	28	41
México*	0	0	0	0	8	199	7	8
Michoacán	0	0	0	0	25	1 251	18	25
Morelos	358	206	152	249	22	456	16	22
Nayarit	500	282	218	115	5	185	3	5
Nuevo León	2 828	1 865	963	700	33	1 752	7	33
Oaxaca	4 268	2 885	1 383	1 498	33	198	14	33
Puebla*	0	0	0	0	17	0	42	42
Querétaro*	0	0	0	0	0	0	4	4
Quintana Roo*	0	0	0	0	19	0	3	19
San Luis Potosí	1 230	646	584	495	24	726	6	24
Sinaloa	6 123	4 099	2 024	1 894	277	9 111	16	68
Sonora	132 225	66 233	65 992	31 013	16	68	16	57
Tabasco	23 566	12 428	11 138	6 464	286	4 997	16	286
Tamaulipas*	0	0	0	0	259	4 662	26	259
Tlaxcala	166	85	81	32	7	28	1	13
Veracruz	69 623	35 466	34 157	13 589.83	108	0	70	148
Yucatán	0	0	0	0	4	231	4	4
Zacatecas	8 327	4 351	3 976	1 800	27	1 055	10	27

*) Se refiere a los SEDIF que no han enviado los informes correspondientes al SNDIF, por lo que no se cuenta con información sobre su operación, únicamente se cuenta con la cobertura planeada.

Fuente: SNDIF, Subdirección de Desarrollo Comunitario / DADC, 2005.

El cuadro 2.12.2 muestra la participación estatal en las coberturas obtenidas y destaca que Sonora y Veracruz, juntos, aportan 60.4% de los beneficiarios (aunque cabe señalar que varios estados no reportaron al SNDIF a pesar de operar el subprograma).¹⁰⁰

¹⁰⁰ Al menos en los estados de Guanajuato, Puebla y Tamaulipas (que son estados que no

Cuadro 2.12.2. Cobertura relativa del subprograma Comunidad Diferente, 2005

SEDIF	Total	Beneficiarios			Grupos de desarrollo		Municipios	Localidades
		Mujeres	Hombres	Familias	Grupos	Integrantes		
Total	100	100	100	100	100	100	100	100
Aguascalientes	0.06	0.10	0.01	0.09	0.64	0.29	1.05	0.65
Baja California	2.66	3.39	1.85	1.32	0.99	0.16	0.53	1.42
Baja California Sur*	0.00	0.00	0.00	0.00	0.41	0.07	0.88	0.41
Campeche*	0.00	0.00	0.00	0.00	0.35	0.15	0.53	0.35
Coahuila	0.41	0.33	0.50	2.02	4.60	5.41	2.98	3.89
Colima	1.04	1.06	1.02	1.64	1.92	1.28	1.75	2.24
Chiapas	8.44	8.13	8.77	7.38	8.91	6.53	10.70	9.08
Chihuahua	1.04	1.06	1.02	1.64	2.04	0.58	2.81	2.06
Durango	1.53	1.42	1.64	1.66	0.00	0.00	6.84	3.36
Guanajuato	0.00	0.00	0.00	0.00	6.75	16.86	7.37	6.84
Guerrero	0.90	0.96	0.83	0.72	2.44	1.02	0.70	0.24
Hidalgo	0.37	0.62	0.09	1.58	1.22	6.51	10.00	3.54
Jalisco	8.99	9.58	8.34	7.21	1.63	0.44	4.91	2.42
México*	0.00	0.00	0.00	0.00	0.47	0.48	1.23	0.47
Michoacán	0.00	0.00	0.00	0.00	1.46	3.05	3.16	1.47
Morelos	0.11	0.12	0.10	0.32	1.28	1.11	2.81	1.30
Nayarit	0.15	0.16	0.14	0.15	0.29	0.45	0.53	0.29
Nuevo León	0.85	1.06	0.61	0.90	1.92	4.27	1.23	1.95
Oaxaca	1.28	1.65	0.87	1.94	1.92	0.48	2.46	1.95
Puebla*	0.00	0.00	0.00	0.00	0.99	0.00	7.37	2.48
Querétaro*	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.70	0.24
Quintana Roo*	0.00	0.00	0.00	0.00	1.11	0.00	0.53	1.12
San Luis Potosí	0.37	0.37	0.37	0.64	1.40	1.77	1.05	1.42
Sinaloa	1.83	2.34	1.27	2.45	16.12	22.20	2.81	4.01
Sonora	39.57	37.80	41.52	40.08	0.93	0.17	2.81	3.36
Tabasco	7.05	7.09	7.01	8.35	16.65	12.17	2.81	16.86
Tamaulipas*	0.00	0.00	0.00	0.00	15.08	11.36	4.56	15.27
Tlaxcala	0.05	0.05	0.05	0.04	0.41	0.07	0.18	0.77
Veracruz	20.83	20.24	21.49	17.56	6.29	0.00	12.28	8.73
Yucatán	0.00	0.00	0.00	0.00	0.23	0.56	0.70	0.24
Zacatecas	2.49	2.48	2.50	2.33	1.57	2.57	1.75	1.59

*) Se refiere a los SEDIF que no han enviado los informes correspondientes al SNDIF, por lo que no se cuenta con información sobre su operación, únicamente se cuenta con la cobertura planeada.

Fuente: SNDIF, Subdirección de Desarrollo Comunitario / DADC, 2005.

El trabajo de campo para la evaluación del subprograma se llevó a cabo en los estados de Guanajuato, Puebla, Tabasco y Tamaulipas mediante estudios de caso.¹⁰¹

Debemos señalar que la satisfacción de los beneficiarios en general es buena pero no es la ideal ya que los proyectos productivos hasta el momento no mostraban los resultados esperados; por ejemplo, en el recorrido efectuado en Tabasco encontramos una comunidad ubicada en un ramal del Grijalva del

reportaron al SNDIF) el equipo evaluador tuvo la oportunidad de testificar la operación del DCCD.

¹⁰¹ Por lo que no se levantó encuesta a beneficiario; sin embargo, se entrevistó a población atendida con el fin de obtener su percepción sobre el subprograma, los impactos obtenidos y otros datos que coadyuvaran en el análisis

municipio Centro, en la que se habían apoyado tres proyectos en el transcurso de tres años y ninguno resultó exitoso. Primero se intentó la producción de trucha,¹⁰² luego chile habanero¹⁰³ y finalmente se introdujo un proyecto de pollos de postura,¹⁰⁴ ninguno de los cuales opera actualmente.

Cabe mencionar que no hubo cuotas de recuperación y desde el comienzo se acordó con la población que los insumos serían proporcionados por el subprograma.

Consideramos que no necesariamente los proyectos deben transformar a los beneficiarios en pequeños empresarios; sin embargo, el ejemplo anterior tampoco manifiesta que se haya logrado cumplir cabalmente con el objetivo del subprograma en tanto el autoconsumo no fue alcanzado.

Sin embargo, tenemos la impresión de que, en alguna medida, se están logrando los objetivos específicos referentes al impulso de procesos de organización y participación autogestiva para fortalecer el capital social de las comunidades objetivo así como para formar y capacitar a agentes sociales orientados a promover, divulgar, difundir e investigar el desarrollo local y el ejercicio de los valores humanos fundamentales.

Un ejemplo positivo encontrado fue en Guanajuato¹⁰⁵ pues se constató la existencia de un grupo de desarrollo comunitario conformado primordialmente por mujeres que cuenta con responsables de alimentación, salud, educación, vivienda y economía; de igual forma, hay evidencia de algunos indicadores de cambio positivos en materia de ecología¹⁰⁶ y educación.¹⁰⁷

¹⁰² No se logró debido a que no tiene el clima, ni la calidad de agua requerida para ello

¹⁰³ Debido a la inundación del río se perdió

¹⁰⁴ Sólo tres aves sobrevivieron a una epidemia por falta de un manejo adecuado de la instalación y del calendario de vacunación contra la enfermedad *newcastle*, viral, contagiosa y letal que afecta a las aves domésticas y silvestres.

¹⁰⁵ En la localidad "Los Rodríguez" municipio de Silao.

¹⁰⁶ La localidad se caracterizaba hasta antes de la aplicación del subprograma por ser una de las más contaminadas de la región por desechos sólidos y era cotidiano que, ante la ausencia de un servicio eficiente de recolección de basura, las personas la depositaran en algunos cuerpos de agua y arroyos cercanos así como en las calles no pavimentadas de la localidad.

El grupo comunitario organizó brigadas para sanear los cuerpos de agua; se estableció un comité de vigilancia para detectar y señalar a las personas que acostumbraban tirar basura en las calles; se instalaron contenedores y se exigió a la administración municipal lapsos más cortos para que pasara el servicio de recolección.

Estas acciones están claramente señaladas en el proyecto de desarrollo comunitario en el rubro de salud y ecología, asimismo de alguna forma cubrieron el objetivo de habilitar espacios recreativos contenidos en su diagnóstico comunitario.

Cumplimiento de las reglas de operación que regulan al subprograma

La operación del subprograma es altamente diferenciado en cada entidad y municipio donde se aplica como se puede observar en la tabla 2.13.1; de igual forma, el trabajo de campo comprobó que el DCCD funciona en ocasiones con el esquema del preexistente programa Red Móvil.

Se evidenció que el subprograma es vulnerable a numerosos factores de riesgo que podrían violentar incluso las reglas de operación; tales como, elevada o baja voluntad política del gobernador en turno o de la primera dama estatal, carencia de infraestructura, falta de capacitación, inadecuada focalización, elevada cultura asistencialista, entre muchos otros.

Si bien los diagnósticos comunitarios y los proyectos productivos obviamente son diferentes en tanto obedecen a condiciones particulares de las localidades, el modelo operativo del subprograma no debería modificarse.

¹⁰⁷ Al realizar el diagnóstico de la localidad, se visualizó el alto índice de analfabetismo en personas de edad avanzada por lo que la promotora del SMDIF de Silao y los habitantes de la localidad instrumentaron una campaña de alfabetización que hasta el momento ha tenido una respuesta favorable por un segmento importante de la población objetivo.

Tabla 2.12.1. Caracterización por estado del subprograma de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente"

Estado	Nombre del modelo de intervención	Descripción
Aguascalientes	Programa Integral de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente"	Los informes remitidos por el SEDIF reflejan coincidencias con los componentes y estrategias planteadas en el documento de referencia nacional, así como con su metodología de intervención. Para su instrumentación, refieren que han sostenido pláticas con diferentes instituciones para oficializar convenios de colaboración. Paralelamente a la firma de convenios, han iniciado la instrumentación de acciones en algunas localidades atendidas. En relación a la sostenibilidad se han efectuado asambleas comunitarias, de las cuales, se han derivado los diagnósticos participativos, las comisiones por eje de atención y los grupos de desarrollo. El proceso formativo-educativo ha sido enfocado por el equipo estratégico a actividades relacionadas con la educación para adultos, capacitación y habilitación en temas relativos a los ejes de atención del programa, principalmente el de Fortalecimiento de la Economía y Alimentación. Actualmente cuenta con un grupo de 11 promotores municipales y un facilitador estatal, sin embargo, los promotores atienden otros programas del municipio, lo que ha generado que el Equipo Estratégico tenga que asumir funciones de promoción.
Baja California	"Gente Ayudando Gente" (modelo de intervención urbano)	Este programa tiene importantes coincidencias con Comunidad DIFerente. Tiene como propósito impulsar el desarrollo del capital humano, la corresponsabilidad social y motivar el autodesarrollo mediante un modelo de intervención que integre los servicios de las diferentes instancias de gobierno. Actualmente el SEDIF ha consolidado una importante oferta institucional para la transferencia de apoyos y/o servicios a las localidades atendidas. En relación con el proceso formativo-educativo refieren en sus reportes que han efectuado diversas acciones de capacitación y formación en temas relativos a valores humanos, violencia intrafamiliar y adicciones, entre otros. El SEDIF tienen un grupo de 32 promotores estatales en apoyo al Programa Gente Ayudando Gente, lo que facilita la labor de planeación, seguimiento y Evaluación del Equipo Estratégico.
Baja California Sur	Programa Integral de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente"	Su plan de trabajo 2005 fue recibido en el mes de mayo y refleja deficiencias en cuanto a planeación y metodología para la instrumentación de comunidad DIFerente. A la fecha no han enviado las correcciones solicitadas, sin embargo, con base en la visita de seguimiento realizada en 2004, se observó que el esquema de intervención que actualmente opera el SEDIF tiene más coincidencias con el de la red móvil, que con Comunidad DIFerente. No se tienen reportes recientes sobre la integración de su grupo de promotoría. Recientemente en el SEDIF hubo cambio de autoridades estatales.
Campeche	Juntos por tu Comunidad	El SEDIF opera Comunidad DIFerente con la participación de los Programas Alimentarios, particularmente con COPUSI, sin embargo, requiere de incorporar mayores elementos metodológicos que sustenten la intervención comunitaria participativa. En sus informes refieren la programación de acciones que tienen que ver con el desarrollo de los ejes de atención de Comunidad Diferente, sin embargo, no especifican cuáles. De igual manera, prevén acciones de capacitación en apoyo al proceso formativo-educativo sin especificar de qué tipo. Actualmente han consolidado un grupo de promotoría integrado por 7 promotoras estatales y 7 municipales.
Coahuila	Programa Integral de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente"	El SEDIF se integra al COPLADEC para la planeación de acciones y la toma de decisiones, lo que favorece la integración de una oferta interinstitucional importante. Asimismo, derivado del convenio "Alianza Coahuilense", la Dirección de Desarrollo Comunitario, es la responsable de canalizar todos los programas y recursos que las instituciones destinan a la población de alta y muy alta marginación del medio rural. Metodológicamente el SEDIF se ha preocupado por contratar un especialista en planeación participativa prospectiva, lo que ha fortalecido la intervención comunitaria al contar con elementos que permiten direccionar la labor del equipo estratégico. El eje de atención en el cual centran su intervención es el de mejoramiento de la comunidad y la vivienda. Actualmente cuentan con un importante grupo de promoción integrado por 32 promotores contratados por el estado. Para el próximo mes de diciembre habrá cambio de gobernador en la entidad y por ende cambio de autoridades estatales.
Colima	Programa Integral de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente"	El SEDIF opera Comunidad DIFerente con la participación de los Programas Alimentarios. Asimismo impulsa proyectos productivos que favorecen a las familias de las localidades atendidas. Actualmente el SEDIF ha elaborado material de difusión y capacitación de Comunidad DIFerente y ha consolidado 13 planes comunitarios en el mismo número de localidades. Los ejes de atención sobre los cuales centran la intervención comunitaria son el de fortalecimiento de la economía familiar y comunitaria, y el alimentario. Actualmente, para su operación, cuentan con un grupo de 9 promotoras estatales y 11 municipales. Derivado del fallecimiento del gobernador constitucional de la entidad renovaron autoridades estatales, lo cual ha afectado la operación del programa.

Continúa Tabla 2.12.1

Estado	Nombre del modelo de intervención	Descripción
Chiapas	Vida Mejor para mujeres niñas y niños en Chiapas	El Programa retoma los componentes de Comunidad DIFerente y es parte de las 10 estrategias que la SEDESOL impulsa a nivel estatal, el cual se encuentra compuesto por 4 fases con una temporalidad de 6 años. La Secretaría cuenta con un importante trabajo interinstitucional, el cual fortalece la integralidad de acciones. La Secretaría tiene un equipo de promotoría integrado por 153 personas, lo cual facilita la operación de Comunidad DIFerente. La Secretaría se encuentra en etapa de instrumentación y evaluación del programa y se espera que para el ejercicio 2006 se concluya con la etapa de cierre de acciones.
Chihuahua	Programa Integral de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente"	Comunidad DIFerente opera de manera coordinada con UNIPRODES lo que permite un avance significativo en la Integralidad. En cuanto a las acciones de sostenibilidad que el equipo estratégico desarrolla en comunidad, se reportan diversas capacitaciones relativas a la operación de los proyectos que actualmente impulsan en las localidades atendidas. El eje de atención en el cual centran la intervención comunitaria es de mejoramiento de la economía familiar y comunitaria, actualmente cuentan con un grupo de 6 promotoras municipales en apoyo a Comunidad DIFerente.
Durango	Programa Integral de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente"	El SEDIF Durango vincula coordinadamente el programa Comunidad DIFerente con el Subprograma UNIPRODES. En cuanto a la sostenibilidad se destaca la integración de grupos de desarrollo en 23 localidades de las 40 seleccionadas. El principal eje de atención atendido por el SEDIF es el de mejoramiento de la economía familiar y comunitaria. El SEDIF no reporta grupo de promoción estatal ni municipal, por lo que el Equipo Estratégico ha tenido que asumir la función de promotoría en las localidades atendidas.
Guanajuato	"Mi Casa DIFerente"	El SEDIF se coordina con 46 SMDIF, en los cuales opera el programa, mediante el marco de un convenio de colaboración entre el sistema estatal DIF, el SMDIF y la presidencia municipal. En el que se establece la jurisdicción del municipio para concertar la oferta interinstitucional. En cuanto al proceso de organización comunitaria, se destaca la integración de grupos de desarrollo y comisiones. Por eje de atención, siendo el principal eje que dirige la intervención comunitaria, es el de mejoramiento de la comunidad y la vivienda. Actualmente cuenta con un grupo operativo integrado por 23 promotores pagados por el SEDIF, los cuales apoyan a Comunidad DIFerente y paralelamente desarrollan otras funciones en el contexto del programa general de desarrollo comunitario implementado por el estado.
Guerrero	Programa Integral de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente"	La operación del subprograma se ha visto afectada por el cambio de gobierno estatal, así como por el próximo cambio de gobiernos municipales, sin embargo el subprograma opera de manera coordinada con UNIPRODES. En cuanto a la sostenibilidad, se han consolidado 27 grupos de desarrollo con sus respectivas comisiones. Por eje de atención, en cuanto a acciones de capacitación y/o formación comunitaria, refieren la impartición de asesoría técnica en apoyo a los proyectos productivos instrumentados. Actualmente cuentan con un importante grupo de promoción integrado por 9 promotoras estatales y 36 municipales.
Hidalgo	Programa Integral de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente"	No obstante el reciente cambio de administración estatal ha habido disposición para la instrumentación de Comunidad DIFerente. Asimismo se ha consolidado la contratación de 63 promotores municipales en apoyo a la operación del subprograma. En su equipo estratégico cuentan con personal con experiencia en desarrollo comunitario. En cuanto a los procesos comunitarios refieren la consolidación de 7 planes comunitarios en igual número de localidades. En relación con el Proceso Formativo - Educativo, se han desarrollado pláticas sobre autoestima, paternidad responsable, violencia intrafamiliar y perspectiva de género. El principal eje de atención sobre el cual centran la intervención comunitaria es en el de fortalecimiento de la economía familiar y comunitaria.
Jalisco	Programa Integral de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente"	El SEDIF es de los estados que van a la vanguardia en sistematización de los subprogramas y con mayor experiencia en desarrollo comunitario. Sin embargo, en cuanto la operación de Comunidad Diferente, en visita de seguimiento efectuado en el ejercicio 2004, se apreció que la estrategia operativa de la entidad tiene mayores coincidencias con la utilizada por la Red Móvil, que con la propuesta de Comunidad Diferente. Actualmente tiene un grupo de promoción integrado por 63 promotores estatales, mismos que apoyan las acciones de desarrollo comunitario instrumentadas por el estado.
México	Programa Integral de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente"	En lo que se refiere a la planeación de las actividades a desarrollar de manera teórica y metodológica el SEDIF presenta dificultades en su construcción. Para la implementación en las localidades no cuenta con personal operativo que promueva las acciones de Comunidad DIFerente, por lo que su cobertura de atención es limitada (7 municipios e igual número de comunidades, 5 de seguimiento y 2 de apertura). Es importante mencionar que dada la cercanía del proceso electoral y de cambio de gobernador, el SEDIF atraviesa por un proceso de estancamiento en la instrumentación de acciones participativas en las localidades, esperando que para la próxima administración se logre consolidar el subprograma en la entidad.

Continúa Tabla 2.12.1

Estado	Nombre del modelo de intervención	Descripción
Michoacán	Programa Integral de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente"	Comunidad DIFerente opera de manera coordinada con EAEyD y UNIPRODES, lo que facilita el desarrollo de un trabajo integral y la canalización de recursos para la instalación de comedores comunitarios y proyectos productivos. El SEDIF ha gestionado capacitación sobre metodología participativa y el proceso de intervención comunitaria para su grupo de promotoría e integrantes del equipo estratégico. El eje de atención sobre el cual centran la intervención comunitaria es el de alimentación. Actualmente cuentan con un grupo de promoción municipal integrado por 98 personas, mismas que se ocupan de dar seguimiento a los proceso de Comunidad DIFerente en las localidades seleccionadas.
Morelos	Programa Integral de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente"	Comunidad DIFerente opera de manera coordinada con UNIPRODES y EAEyD, lo que favorece el impulso de la Integralidad de acciones para beneficio de la comunidad. En el presente ejercicio han fortalecido el seguimiento a los procesos de planeación participativa, organización comunitaria y orientación de las acciones de los grupos de desarrollo. Actualmente cuentan con un grupo de promoción estatal integrado por 4 personas con formación específica en desarrollo comunitario, además de 4 promotores municipales en apoyo al subprograma.
Nayarit	Programa Integral de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente"	Derivado del próximo cambio de administración estatal la operación de Comunidad DIFerente se ha visto afectada de manera significativa, sin embargo, el SEDIF refiere la firma de 4 convenios con los municipios donde opera el subprograma, asimismo han consolidado un grupo de promoción integrado por 5 promotores municipales. No obstante, los avances que reporta en materia de sostenibilidad, son incipientes, por lo que se espera que una vez consolidado el cambio de administración y después de capacitar a las nuevas autoridades se consolide la operación del subprograma en la entidad.
Nuevo León	Programa Integral de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente"	El Subprograma de Referencia Nacional Comunidad DIFerente opera de manera coordinada con 29 proyectos de UNIPRODES. Asimismo se cuenta con la participación de una amplia gama de dependencias con las cuales se han concertado coordinaciones oficializadas mediante firma de minutas. Se está trabajando con la implementación de los 5 ejes de atención. Actualmente el proceso formativo-educativo se restringe a la capacitación sobre temas relacionados a la operación de los proyectos. El SEDIF opera una modalidad de desarrollo comunitario en el ámbito urbano, el cual atiende problemáticas específicas de las ciudades, el SEDIF ha integrado un grupo de promotoría con 7 promotoras estatales y 5 municipales, mismas que se integran a la modalidad rural y urbana manejada por la entidad.
Oaxaca	Programa Integral de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente"	La instrumentación del Subprograma Comunidad DIFerente se propone a partir de los EAEyD y UNIPRODES, sin considerar la incorporación de los componentes metodológicos de Comunidad DIFerente. Derivado del reciente cambio de administración estatal. Actualmente se encuentran en la etapa de difusión del subprograma por lo que se espera que para finales del ejercicio logren concretizar algunos grupos de desarrollo en las localidades atendidas. Actualmente el SEDIF cuenta con un grupo de 10 promotoras estatales en apoyo al subprograma
Puebla	Programa de Oportunidades para la Familia (PROFAM)	La operación del subprograma se ha visto afectada por el reciente cambio de gobierno estatal sin embargo, el SEDIF informa que operará Comunidad DIFerente mediante los Programas de: "Estancias del Abue" y del "Centro Integral de Oportunidades para la Mujer", los cuales tiene como propósito facilitar la organización y participación comunitaria, que propicie la convivencia humana de las comunidades que se encuentran en situación de pobreza. Además, mencionan que van a fortalecer el desarrollo comunitario mediante UNIPRODES. EL SEDIF no ha enviado información sobre la operación del subprograma por lo que no se tienen mayores datos sobre la misma. Actualmente cuentan con un grupo de promoción integrado por 12 personas contratadas por los municipios donde opera el subprograma.
Querétaro	Programa Integral de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente"	El SEDIF va a vincular Comunidad DIFerente con UNIPRODES y EAEyD, sin embargo, en la entidad, el subprograma de trabajo se validó en el mes de julio, por lo que actualmente no se tienen mayores datos sobre el avance del subprograma en la entidad. Es importante mencionar que el SEDIF no operó el subprograma durante el 2004 y actualmente no ha consolidado un grupo de promoción en apoyo a Comunidad DIFerente.
Quintana Roo	Programa Integral de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente"	Para la operación de Comunidad DIFerente el SEDIF ha diseñado estrategias de intervención por eje de atención, lo que ha favorecido el desarrollo de actividades que mejoren las condiciones de vida de la población. En lo referente a la Integralidad, existe la participación de UNIPRODES y EAEyD. En cuanto a la estrategia de sostenibilidad se han desarrollado prácticas en los temas de relaciones humanas, desarrollo sustentable, análisis de problemáticas comunitarias, derechos humanos y Equidad de Género. Tienen un grupo de promoción integrado por 8 promotoras municipales.

Continúa Tabla 2.12.1

Estado	Nombre del modelo de intervención	Descripción
San Luis Potosí	Programa Integral de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente"	El Subprograma presenta limitaciones en la planeación de las actividades a desarrollar de manera teórica y metodológica. Para la implementación de Comunidad DIFerente no cuenta con personal operativo que promueva las acciones de desarrollo comunitario, ni con la participación de los Sistemas Municipales, esto debido al cambio de administración. Sin embargo se observa que el actual coordinador del subprograma muestra una amplia capacidad de gestión ante las autoridades municipales y de otras instituciones estatales y federales, aunque no refieren la firma de convenios con los sistemas municipales ni otras instituciones. Actualmente el SEDIF impulsa una estrategia de gestión con los presidentes municipales dirigida a convenir la contratación de al menos un promotor municipal en apoyo a Comunidad DIFerente entre otros programas.
Sinaloa	Programa Integral de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente"	El Subprograma de Comunidad DIFerente opera de manera coordinada con EAEyD y UNIPRODES, lo cual facilita la integralidad de acciones. El SEDIF cuenta con un grupo de promoción integrado por 92 personas, las cuales son pagadas en un esquema tripartita, es decir, con aportaciones del SEDIF el SNDIF y el Municipio. Actualmente el subprograma con el que inician la intervención comunitaria es el de Unidades para el Bienestar Comunitario UBC, el cual integra comedores comunitarios con acciones de fortalecimiento a la economía familiar y comunitaria, además de mejoramiento de la comunidad mediante parques rústicos y otras acciones. Asimismo, paralelamente a estas actividades, se desarrollan sesiones formativas relativas al fortalecimiento de valores y perspectiva de género entre otras.
Sonora	"Tu Casa de Apoyo por una Comunidad DIFerente"	El reciente cambio de administración en la entidad afectó de manera temporal la operación del subprograma. Actualmente han retomado su operación y refieren que en cuanto a las estrategias de Integralidad y sostenibilidad el SEDIF se encuentra en la fase de preparación, ya que si bien mencionan tener conformados grupos de Desarrollo, aún no se están realizando actividades para fortalecer la organización. Cuentan con un grupo de 14 promotoras estatales en apoyo al subprograma en la entidad.
Tabasco	Programa Integral de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente"	Cuentan con un equipo de 81 promotoras estatales y se espera aumentarlo con promotoras municipales. La información del SEDIF es mínima, ya que simplemente se concretan a decir que se están realizando asambleas, formación de grupos de desarrollo y comisiones por eje de atención, sin embargo, no especifican qué grado de participación se ha alcanzado ni en qué ejes se formaron las comisiones. Actualmente para la integración de su oferta institucional cuenta con 11 convenios firmados con instituciones que inciden en la atención del medio rural de alta y muy alta marginación.
Tamaulipas	Programa Vive DIFerente	El reciente cambio de administración en la entidad afectó la operación del subprograma, sin embargo el SEDIF plantea el programa Vive DIFerente para operar en 643 localidades, el cual comenzó a partir de una iniciativa estatal para promover el bienestar y el desarrollo socioeconómico de las localidades con mayor marginación en la entidad. Los planteamientos conceptuales del subprograma son acordes con Comunidad DIFerente, sin embargo es necesario que Vive Diferente retome los planteamientos metodológicos de Comunidad DIFerente, es decir, que adopte la planeación participativa prospectiva para la identificación de las necesidades de la población. Para la instrumentación del subprograma se cuenta con un convenio marco signado por todas las instituciones estatales y federales que inciden en la atención de las zonas de alta y muy alta marginación del medio rural. Actualmente cuenta con un grupo operativo integrado por 18 promotoras pagadas por el SEDIF y 32 municipales.
Tlaxcala	Programa Integral de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente"	El cambio de administración en la entidad afectó seriamente la operación del subprograma en la entidad toda vez que en un primer momento se afectó la continuidad de las acciones planteadas para el 2005. Sin embargo después de un periodo de conocimiento del subprograma las autoridades actuales retomaron la operación de Comunidad DIFerente. Aunque el impacto social en cuanto a cobertura de atención, es limitado. Durante el ejercicio 2004, atendieron 3 comunidades en un municipio y de igual manera lo van hacer para el 2005. Las concertaciones también son limitadas y no hay una claridad de cómo participarían los Subprogramas de EAEyD y UNIPRODES.
Veracruz	"Casa Campesina Sustentable" Desarrollo Integral Comunitario del Estado de Veracruz	No obstante que el cambio de gobierno estatal afectó la operación del subprograma, en la entidad existe un avance considerable en cuanto al diseño de estrategias de intervención comunitaria. En cuanto a la estrategia de integralidad de los programas alimentarios UNIPRODES y EAEyD se encuentran participando con Comunidad DIFerente, lo que beneficia a la población. Asimismo, se observan coincidencias metodológicas importantes entre los dos programas. Actualmente cuentan con un grupo de 13 promotoras municipales.

Continúa Tabla 2.12.1

Estado	Nombre del modelo de intervención	Descripción
Yucatán	Programa Integral de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente"	Aunque en su informe de avance refieren la integración de 7 convenios interinstitucionales para la integración de su oferta institucional, y convenios firmados con los municipios donde actualmente opera Comunidad DIFerente, se observa que la metodología de intervención planteada por el SEDIF, requiere de ampliar sus estrategias operativas para orientar de manera sistematizada el desarrollo comunitario. UNIPRODES y E AEyD participan en las localidades que atiende Comunidad DIFerente lo que favorece el impulso de la Integralidad de acciones para beneficio de la comunidad. No refieren la contratación de promotoría en apoyo del subprograma.
Zacatecas	Programa Integral de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente"	El subprograma Comunidad DIFerente tiene definida su intervención con la participación de los Subprogramas UNIPRODES y EAEyD, así como de una oferta interinstitucional. Solamente requiere de precisar algunos aspectos metodológicos que fortalezcan su intervención. Recientemente sustituyeron al coordinador del equipo estratégico, situación que ha generado cierto estancamiento operativo en la entidad. Cuentan con un grupo de 27 promotoras en apoyo al subprograma.

Fuente: SNDIF, Dirección de Alimentación y Desarrollo Comunitario / Subdirección de Desarrollo Familiar y Comunitario, 2005.

Las diferentes experiencias observadas en el trabajo de campo nos permiten considerar que los procesos mejor realizados tienen que ver con la conformación de los equipos estratégicos, la realización de los diagnósticos comunitarios y los análisis de posibles alternativas para la solución de problemáticas comunitarias que se discuten en asambleas; de hecho, la participación de los beneficiarios es positiva y constituye una oportunidad para éste y cualquier otro programa de desarrollo local.

Es oportuno sugerir que se añada en las RO un documento anexo con el catálogo del Conapo de localidades por municipio con su clasificación por grado de marginación.

Beneficios económicos y sociales que resultan de la aplicación de los recursos asignados al subprograma

A pesar de las diferentes formas en que opera el subprograma, existen varios impactos en el ámbito social y, en ocasiones, en materia económica,¹⁰⁸ siempre que el equipo estratégico así como los promotores se apeguen lo más posible a la metodología operativa del subprograma.

En el trabajo de campo se observaron los siguientes beneficios:

- Se deja la visión individualista del desarrollo y, de alguna forma, se fomenta el sentido de pertenencia en sus habitantes.
- Se obtienen algunos satisfactores en materia de salud, educación y alimentación.

¹⁰⁸ Sobre todo cuando los SEDIF incorporan al subprograma otras acciones, como es el caso del programa Mi Casa DIFerente de Guanajuato, que promueve la autoconstrucción: a las familias beneficiadas les entregan los materiales a pie de obra con base en un calendario de avance y se les proporciona asistencia técnica y un manual de autoconstrucción.

- En ocasiones se dota de tecnologías que incrementen el ingreso no monetario para el autoconsumo.
- Se crean redes solidarias entre mujeres.

Contribución al bienestar, equidad, igualdad y no discriminación de las mujeres

Uno de los fundamentos enmarcados en el modelo del subprograma es precisamente la perspectiva de género, que entre otros objetivos debería contribuir al bienestar, equidad y no discriminación de las mujeres.

Sin embargo, una constante en las entrevistas realizadas con personal operativo y responsables del subprograma es que se piensa que se ha logrado un considerable avance en la perspectiva de género debido a que los hombres ya pueden visualizar más a las mujeres en el ámbito laboral.

Consideramos que respuestas de ese tipo denotan una visión muy limitada en el tema de género; todo lo contrario, en un escenario ideal, de lo que se trata es que los hombres reconozcan que las actividades domésticas son ya un trabajo que conlleva desgaste de energía y tiempo.

En ese mismo escenario, un cambio positivo en las relaciones entre géneros sería aquel en donde tanto hombres como mujeres compartieran todo tipo de responsabilidades de común acuerdo, incluyendo las domésticas, laborales remuneradas y las que implica participar en el subprograma.

Lo anterior sugiere que debe tenerse particular cuidado en que los proyectos y actividades comunitarias no impongan una doble o hasta triple jornada para las mujeres.¹⁰⁹

Cabe resaltar que la participación de las mujeres en proyectos productivos es altamente visible. Un ejemplo de acción positiva para mantener el acceso a las mujeres en las capacitaciones que se realizan en Puebla fue equipar los centros de capacitación con un área de juegos para los niños mientras las mujeres (mamá) se capacitan o asisten a talleres y pláticas sobre la prevención de la violencia intrafamiliar, la superación personal y la equidad de género.

Consideramos que el subprograma mantiene un reto considerable en cuanto a perspectiva de género; por ello, sugerimos que la capacitación sobre el tema sea exhaustiva, puntual y ejemplificada con el fin de transversalizarla en toda la operación del subprograma.

¹⁰⁹ Cabe resaltar que de acuerdo con el trabajo de campo, la participación de las mujeres en el subprograma es altamente visible y los hombres comienzan a ser los grandes ausentes.

Costo-beneficio de los recursos asignados al subprograma

La información disponible no permite realizar un análisis exhaustivo sobre los distintos costos directos e indirectos en que incurre el subprograma en los diferentes DIF.

Asimismo, las diferencias en acciones y presupuestos en cada estado, conllevan a una heterogeneidad en calidad, cantidad y clase de beneficios que hacen incalculables los costos de oportunidad para ser comparados con otras ofertas institucionales como bien podría ser el programa de Oportunidades Productivas de la Sedesol o Fondos Regionales Indígenas de la CDI.

Resultado de la verificación en campo del cumplimiento de las metas físicas y financieras del subprograma

El subprograma sólo cuenta con un indicador previsto en las reglas de operación, en el que se muestra el nivel de integración de grupos de desarrollo y resulta de dividir el número de localidades con grupos de desarrollo integrados entre el total de localidades donde opera el DCCD; el avance para 2005 fue de 85.0 por ciento.

Si bien el uso de dicho indicador es acertado no clarifica la eficiencia del subprograma; por otro lado, se observa que una de las principales debilidades es la falta de una adecuada sistematización de la información y, por consecuencia, no se pueden construir indicadores integrales que midan el nivel de resultados. Por lo anterior, sugerimos que el subprograma instrumente el Sistema de Marco Lógico (SML) con el fin de subsanar la carencia de indicadores objetivamente verificables.

De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Sistema de Marco Lógico de un programa es una herramienta basada en resultados que facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de proyectos cuya metodología embona perfectamente en la planeación de los programas sociales.

Su propósito es brindar estructura al proceso de planificación y comunicar información esencial relativa al mismo. Además, identifica para cada nivel, los indicadores de impacto, resultados, productos, actividades e insumos que permiten medir el desempeño del programa, así como las fuentes de datos necesarias para su seguimiento.¹¹⁰

¹¹⁰ Es oportuno señalar que es imprescindible incluir la participación de los SEDIF y equipos estratégicos; de igual forma, algunos beneficiarios deben estar incluidos en las sesiones de marco lógico. El SML se plantea en cuatro fases: Análisis de participación, Árbol de problemas, Árbol de objetivos y Matriz del marco lógico del programa.

El cuadro 2.12.3 muestra los recursos radicados para el financiamiento de los equipos estratégicos así como la variación con respecto a los montos programados por SEDIF.

Cuadro 2.12.3 Relación de radicaciones para equipos estratégicos en los SEDIF, 2005

SEDIF	Total programado (\$)	Total radicado (\$)	Variación radicado / programado (%)	Radicaciones (\$)			
				1er trimestre	2do trimestre	3er trimestre	4to trimestre
Total	14 006 228	14 006 228	0.00	3 139 628	3 139 628	3 358 936	4 368 037
Aguascalientes	453 502	515 502	13.67	104 654	104 654	135 654	170 539
Baja California	453 502	488 502	7.72	104 654	104 654	104 654	174 539
Baja California Sur	453 502	139 539	-69.23	-	-	-	139 539
Campeche	453 502	453 502	0.00	104 654	104 654	104 654	139 539
Coahuila	453 502	604 474	33.29	104 654	104 654	142 754	252 412
Colima	453 502	524 011	15.55	104 654	104 654	128 409	186 294
Chiapas	453 502	453 502	0.00	104 654	104 654	104 654	139 539
Chihuahua	453 502	501 102	10.50	104 654	104 654	128 454	163 339
Durango	453 502	453 502	0.00	104 654	104 654	104 654	139 539
Guanajuato	438 968	453 502	3.31	104 654	104 654	104 654	139 539
Guerrero	453 502	453 502	0.00	104 654	104 654	104 654	139 539
Hidalgo	453 502	453 502	0.00	104 654	104 654	104 654	139 539
Jalisco	453 502	549 615	21.19	104 654	104 654	152 711	187 596
México	453 502	313 963	-30.77	104 654	104 654	104 654	-
Michoacán	453 502	520 336	14.74	104 654	104 654	138 071	172 956
Morelos	453 502	342 197	-24.54	104 654	104 654	132 889	-
Nayarit	453 502	453 502	0.00	104 654	104 654	104 654	139 539
Nuevo León	453 502	453 502	0.00	104 654	104 654	104 654	139 539
Oaxaca	453 502	453 502	0.00	104 654	104 654	104 654	139 539
Puebla	453 502	436 059	-3.85	104 654	104 654	104 654	122 097
Querétaro	453 502	226 751	-50.00	104 654	104 654	-	17 442
Quintana Roo	453 502	453 502	0.00	104 654	104 654	104 654	139 539
San Luis Potosí	453 502	485 946	7.15	104 654	104 654	104 654	171 983
Sinaloa	453 502	601 193	32.57	104 654	104 654	178 500	213 385
Sonora	453 502	501 011	10.48	104 654	104 654	128 409	163 294
Tabasco	453 502	453 502	0.00	104 654	104 654	104 654	139 539
Tamaulipas	415 709	453 502	9.09	104 654	104 654	104 654	139 539
Tlaxcala	453 502	453 502	0.00	104 654	104 654	104 654	139 539
Veracruz	453 502	453 502	0.00	104 654	104 654	104 654	139 539
Yucatán	453 502	453 502	0.00	104 654	104 654	104 654	139 539
Zacatecas	453 502	453 502	0.00	104 654	104 654	104 654	139 539

Fuente: SNDIF, Subdirección de Desarrollo Comunitario, 2005.

Escenario prospectivo

Al considerar que la pobreza y la marginación son los criterios de selección básicos para su intervención en las comunidades, el subprograma está planteando, de alguna forma, una adecuada focalización que conllevaría a la atención de las comunidades más marginadas del país.

De acuerdo con el Conapo, en 2000 se identificaron 82 923 localidades con grado alto y muy alto de marginación y cuya población es menor a cinco mil habitantes, por lo que dicha cantidad de localidades conforman la demanda potencial del subprograma.

Sólo considerando el número de localidades atendidas¹¹¹ la cobertura del subprograma con respecto a la demanda potencial sería de 2.04% para 2005, lo que implica que la inversión social que se ejerza en el corto y mediano plazo continuará siendo pertinente.

Conclusiones y recomendaciones

Consideramos que el modelo del DCCD ofrece la posibilidad de un cambio positivo sobre la visión del desarrollo comunitario, superando las expectativas de la operación separada de los programas Red Móvil, Copusi y Proyectos Productivos. Asimismo, derivado de la observación de campo y documentos normativos, opinamos que este subprograma debe rediseñarse con base en las siguientes sugerencias:

- Construir y aplicar un sistema de marco lógico que deberá surgir del consenso de los actores del subprograma (SNDIF, SEDIF, SMDIF, equipos estratégicos, algunos promotores y, en menor número, beneficiarios)
- Reorientar el subprograma a las localidades de muy alto grado de marginación con menos de 2 500 habitantes que pertenezcan a municipios con grado alto o muy alto de marginación pues el enfoque territorial planteado en la metodología del DCCD es correcto en estricto sentido teórico, pero no es funcional considerando la cantidad de recursos de que dispone.
- Sistematizar la mayor información posible (en una base de datos confiable que incluya las variables suficientes que permitan medir su eficiencia).

2.2.13 Asistencia Jurídica Familiar

Cumplimiento del objetivo general y de los objetivos particulares y/o específicos del subprograma

La población vulnerable se encuentra ante una situación de desventaja para hacer valer sus derechos en materia familiar debido a la falta de información jurídica, o bien, debido a la carencia de recursos económicos para contratar los servicios de un abogado particular que los represente, lo que trae como consecuencia que se encuentren en completo estado de indefensión y desigualdad.

¹¹¹ Suponiendo que en efecto todas tuvieran menos de cinco mil habitantes con grado alto o muy alto de marginación.

En virtud de lo anterior, y considerando que la población vulnerable debe tener acceso a la justicia en condiciones de igualdad, dentro de sus programas asistenciales el SNDIF lleva a cabo el subprograma Asistencia Jurídica Familiar (AJF) de forma gratuita, dirigido a aquellas personas que se encuentran en alto riesgo de vulnerabilidad.

Dentro de las actividades de este subprograma están:

- La asesoría jurídica en materia familiar a los integrantes de la familia, cuando se afecten sus intereses o se atente contra su integridad o patrimonio.
- El estudio sobre la problemática de menores albergados en las casas cuna y casas hogar, para resolver sus problemas y reintegrarlos a un núcleo familiar (ya sea el propio o uno adoptivo).
- La atención a menores desamparados así como su inducción a las instituciones correspondientes para su custodia.
- Los servicios permanentes para la atención y prevención del maltrato al menor.

Esto se traduce de manera más concreta en actividades como:

- Atención social en coordinación con la SRE y el Servicio Social Internacional.
- Restitución de menores, con la SRE y los SEDIF.
- Localización de personas extraviadas en coordinación con los SEDIF, los Centros de Apoyo a Personas Extraviadas y Ausentes (CAPEA), la SRE y Televisa.
- Atención social en coordinación con los SEDIF, SMDIF y otras instituciones públicas y privadas.
- Asistencia jurídica a los SEDIF y SMDIF.
- Despacho de exhortos en coordinación con los SEDIF y los juzgados de lo familiar en el DF.
- Estudios socioeconómicos en coordinación con los SEDIF y SMDIF, la SRE y el Servicio Social Internacional.
- Asistencia social y jurídica a personas de escasos recursos en coordinación con los SEDIF.
- Presentación de demandas ante los juzgados de lo familiar.

- Inscripción de sentencias de divorcio y adopciones consentidas entre particulares, en coordinación con el Registro Civil.
- Gestión sobre bienes propiedad de deudores alimentarios o relacionados con juicios sucesorios, en coordinación con el Registro Público de la Propiedad.
- Gestión para albergar temporalmente a menores, derivado de problemas de violencia familiar, con albergues del Gobierno del Distrito Federal, la Casa Cuna Alianza y Albergues de la Montaña
- Levantamiento de actas ante el Ministerio Público derivado de asuntos de violencia familiar, en coordinación con la Procuraduría General de la República.
- Atención integral de menores maltratados en coordinación con el Instituto Nacional de Psiquiatría, el Centro de Salud Mental de la Secretaría de Salud, el Hospital Juan N. Navarro y el Hospital Fray Bernardino Álvarez.
- Valoraciones psicológicas y estudios socioeconómicos en coordinación con los jueces de lo familiar.
- Pláticas de prevención de la violencia familiar y el maltrato en coordinación con la SEP.

Para acceder a la asistencia gratuita de un abogado especialista, ya sea para el trámite de un juicio ante los juzgados familiares del Distrito Federal o para una simple consulta jurídica familiar, los beneficiarios deben cumplir con las características señaladas en el Capítulo II de la Ley de Asistencia Social (ser sujetos en situación de vulnerabilidad) y acreditar su residencia habitual en el Distrito Federal.

En este ejercicio se atendió a 1801 beneficiarios, asesorando y capacitando a 14 estados de la República.

Dentro de los objetivos del subprograma se encuentran:

- Proporcionar asesoría y asistencia jurídica familiar a la población vulnerable, coadyuvando así al fortalecimiento de la asistencia social.
- Brindar a la población vulnerable asistencia jurídica familiar o, en su caso, patrocinios jurídicos gratuitos para evitar posibles abusos en su persona o patrimonio, tanto de la autoridad como de particulares.
- Difundir a la población del Distrito Federal los derechos y obligaciones que la ley les confiere en materia de derecho familiar.

El cumplimiento de los objetivos se puede comprobar mediante las acciones que el subprograma realiza, tales como:

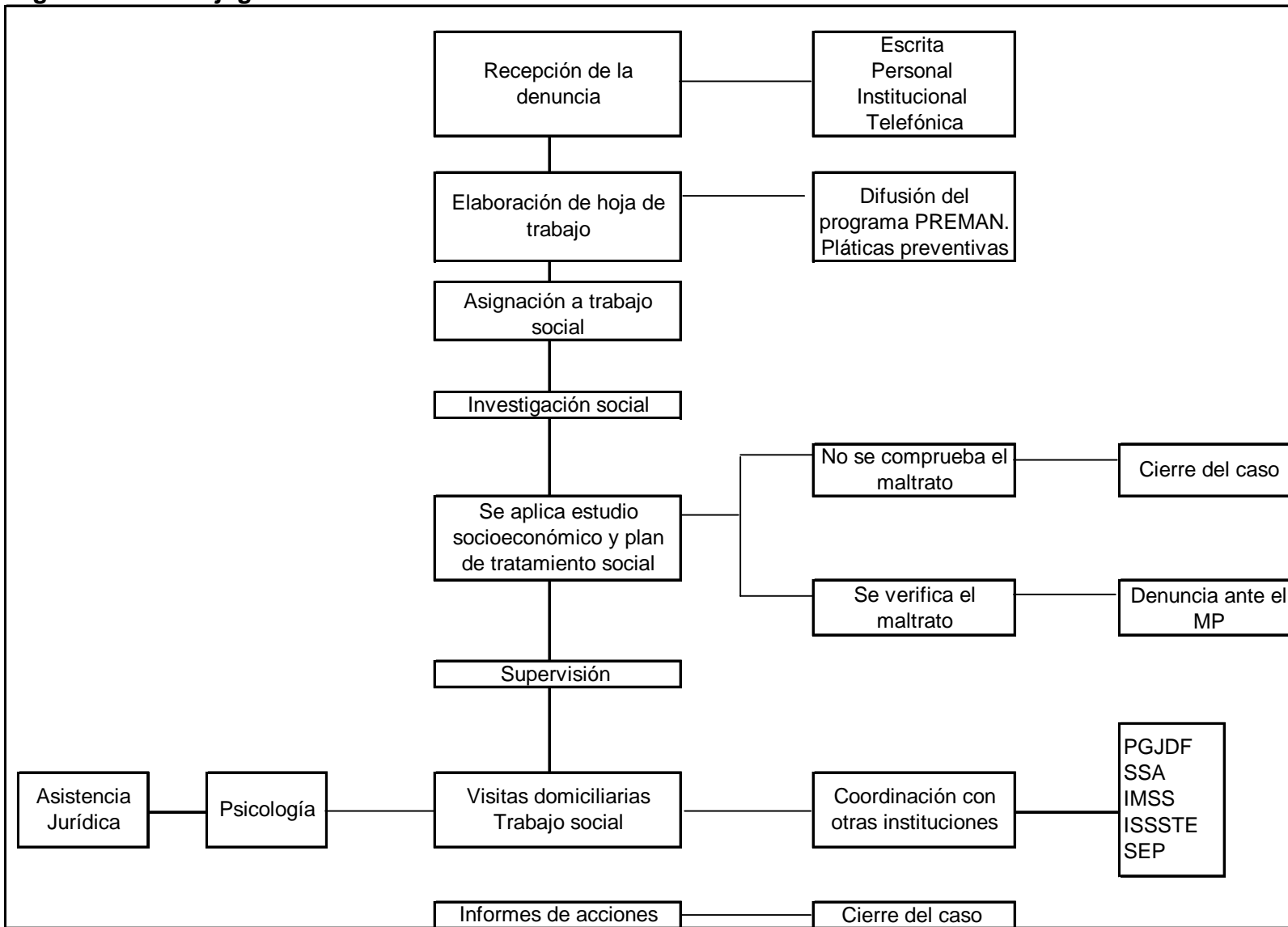
- La orientación y asesoría jurídica en materia familiar, prevención, denuncia, coordinación y conciliación en beneficio de los integrantes de la familia y la comunidad.
- La prestación permanente de servicios de asistencia jurídica familiar a hombres, mujeres, menores, adultos mayores y personas con alguna discapacidad o en estado de abandono.
- La investigación de la problemática jurídica que aqueja a los sujetos de asistencia social, con elementos propios y en coordinación con otras instituciones afines.
- El estudio y resolución de solicitudes de adopción y regularización del estado civil de las personas (nacimiento y matrimonio).
- La promoción de medidas de libertad asistida a menores iniciados por el Consejo de Menores.

Cumplimiento de las reglas de operación que regulan al subprograma

El subprograma se apega a sus RO en cuanto el registro y selección de los beneficiarios así como el proceso y evaluación del trabajo.

El proceso de la atención es el siguiente:

Figura 2.13.1. Flujograma de Atención de Asistencia Jurídica Familiar



Fuente: SNDIF, Dirección de Asistencia Jurídica, 2005.

La información es registrada en el padrón de beneficiarios y derivada a cada una de las oficinas correspondientes para su atención en la que se cuenta con el expediente de cada caso.

Es pertinente señalar que en las RO existe una discrepancia entre la cobertura del subprograma ya que en el punto 5.3 se indica que la cobertura es en el DF mientras que en el punto 5.6 se señala el apoyo del SNDIF para la operación del subprograma en las entidades federativas y municipios. Esto se refleja claramente en el programa de trabajo del área:

Los servicios de asistencia jurídica mencionados se proporcionan a los sujetos de asistencia social con residencia en el Distrito Federal y, asimismo, en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), mediante la relación de concurrencia que se da entre los integrantes del Sistema Nacional de Asistencia Social, por medio de las diversas Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia, que pueden variar en cuanto a su denominación y su naturaleza jurídica, pero no en cuanto a su servicio.

El mismo caso se presenta en el punto 5.6.1. Asesoría y capacitación

El Sistema Nacional DIF brinda asesoría jurídica al personal de las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia que opera los programas de asistencia jurídica y social en DIF estatales y municipales.

Por otro lado, se encuentra cierta duplicidad de funciones en el estudio sobre la problemática de menores albergados (para resolver sus problemas y reintegrarlos a un núcleo familiar) como en los servicios permanentes para la atención y prevención del maltrato al menor; con los subprogramas de RJMN y de AVIMM, respectivamente.

En relación con las dependencias que desarrollan programas similares, encontramos que existe coordinación interinstitucional con el Instituto de Mujeres del DF, la Fiscalía para Menores de la PGJ DF; la Subprocuraduría de Atención de Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad, el Albergue para Mujeres que Viven Violencia Familiar, la SSA y el DIF-GDF, apoyados por el servicio de Locatel y en los que se brinda también el servicio de asesoría jurídica familiar.¹¹² Esto puede observarse como una disposición de carácter normativo que impide el desarrollo del subprograma; sin embargo, dada la concurrencia de las demás instituciones, la ley obliga a la coordinación entre ellas para generar un mayor impacto en la sociedad.

Por otro lado, los indicadores de evaluación interna sólo representan el dato del número de juicios promovidos por la institución referidos con el número de solicitudes de servicio por primera vez; pensamos que un mejor indicador sería el

¹¹² Informe del Sistema de Registro de Información Estadística de Violencia Familiar en el DF, primer trimestre de 2005.

número de casos resueltos del total de los juicios promovidos ya que el primero es un indicador de gestión y el segundo puede emplearse como indicador de operación.

El indicador de atención a mujeres sirve sólo como un referente de proporcionalidad más que de equidad e igualdad, ya que tanto la asesoría jurídica como la promoción de juicios familiares son indistintas en cuestión de género.

Beneficios económicos y sociales que resultan de la aplicación de los recursos asignados al subprograma

El desconocimiento del marco legal de cualquier ciudadano es un impedimento al acceso de situaciones que le permitan un bienestar, tal es el caso de las personas que no fueron registradas o aquellas que al verse amenazadas no saben a qué instancia acudir para solicitar información y atención.

Más que el valor económico que representa contar con un servicio gratuito, la asesoría jurídica que otorga el SNDIF es un aliciente para las familias que, estando en una situación de vulnerabilidad, sientan amenazada su integridad física y patrimonial, ya que en muchas ocasiones por la falta de orientación e inclusive de información, no pueden pedir ningún apoyo por el desconocimiento de estas herramientas.

Este servicio permite asesorar legalmente a todas las personas que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad social y cuyas condiciones tienen que ver con la legislación familiar.

La evolución que muestra el derecho de familia, y en especial el ámbito de la autoridad parental, manifiesta la democratización de su contenido y una fuerte tendencia a garantizar la igualdad de los miembros de la familia, otorgando instrumentos aptos, aunque quizá no del todo suficientes, para la reivindicación de los derechos fundamentales de cada uno de sus miembros.

En este nuevo paradigma del derecho de familia, su regulación legal satisface tres funciones básicas:

- Proporcionar mecanismos y normas para ajustar las relaciones entre los miembros de la familia cuando la unidad familiar se rompe (el régimen de visitas, la custodia, las pensiones alimenticias, etcétera.).
- Otorgar protección a los individuos que la conforman contra los posibles perjuicios que puedan producirse dentro de la propia familia (defensorías para los menores, guarda administrativa, acogimiento, adopción, leyes contra la violencia doméstica, etcétera).
- Apoyar el mantenimiento de las relaciones familiares (autoridad parental o patria potestad, la separación como preludio del divorcio, entre otras).

Por otra parte, los servicios profesionales de asesoría jurídica gratuita son escasos y si los que se contratan de manera privada son bastante caros y complicados, por lo que el hecho de que el SNDIF brinde este tipo de servicios tiene también un impacto benéfico tanto en la accesibilidad al servicio como en la economía de la población en situación de vulnerabilidad.

Las personas que requieren el servicio son asistidas por abogados especializados y una vez que presentan los problemas familiares que los aquejan, se les indica sobre las circunstancias en que se encuentra su caso, desde el punto de vista legal, así como cuáles son las acciones legales que debe emprender para restablecer su situación y la de aquellos familiares que se encuentren involucrados como sus hijos o su cónyuge, describiéndole de manera detallada la documentación que necesita para pedir la intervención de las autoridades judiciales, los pasos que debe dar, los tiempos que debe tomar en cuenta para cada una de las gestiones y las oficinas a las cuales debe acudir para realizar los diferentes trámites que correspondan. Cuando el propio solicitante lo necesita, se le da seguimiento a su caso con el fin de advertirle cuando haya omitido alguna gestión.

La restitución de las condiciones legales de todas aquellas personas y grupos familiares que fueron asistidos legalmente por la institución permite observar que se ha respetado y puesto a salvo el superior derecho de los menores, el de la vida y la de los demás miembros de la sociedad. En las situaciones en las que se ven afectados menores se remarca que las acciones de la familia han reorientado su comportamiento cotidiano a reponer los lazos afectivos que los unen.

Con la asistencia jurídica y social en derecho familiar, entendida como apoyo, orientación y patrocinio jurídico se busca lograr la modificación y mejoría de las circunstancias jurídicas y sociales que impiden a los menores y a la familia su desarrollo integral; promoviendo también la protección física, mental y social de personas y grupos vulnerables hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva, satisfaciendo así sus requerimientos de subsistencia y desarrollo, promoviendo su acceso a la justicia en condiciones de igualdad.

Contribución al bienestar, equidad, igualdad y no discriminación de las mujeres

En nuestro país existen aún personas que no fueron inscritas en el registro civil y, por lo tanto, no cuentan con un documento oficial que les brinde seguridad jurídica. Esta situación se ve incrementada entre las mujeres por la discriminación (familiar y social) debido a que se pensaba que no era necesario inscribirlas.

En 2005, el DIFGDF impulsó un programa para solventar este problema regularizando a los adultos mayores con un beneficio anexo, el trámite testamentario con un costo bajo; el SNDIF se encarga de asesorar a los estados para que puedan atender de manera eficiente a sus beneficiarios y resuelve aquellos casos que se presentan en sus oficinas o bien por vía telefónica.

Otra de las demandas frecuentes es la acreditación patrimonial pues existe un alto porcentaje de la población que no cuenta con un título de propiedad y mucho menos un registro catastral, esto repercute en angustia por el hecho de no poder hacer un testamento en el que garantice el traslado de su patrimonio para su familia.

Hablando acerca de situaciones familiares como pensiones alimenticias, divorcios o pérdida de patria potestad, el SNDIF apoya en una mayor proporción a las mujeres, no tanto por que el subprograma contenga una perspectiva de género sino debido a que son quienes tienen necesidad de estas gestiones y generalmente desconocen como encauzarlas.

Sobre todo, el subprograma busca generar condiciones de igualdad entre los ciudadanos en situaciones conflictivas independientemente del género.

Costo-beneficio de los recursos asignados al subprograma

El presupuesto del subprograma no es claro y sólo existe un rubro en el que se menciona que se destinaron 2.83 millones de pesos como asesoría social y jurídica a mujeres;¹¹³ se ignora si dentro de éste se están consideran gastos de inversión y gasto corriente, y no existe un cálculo de los gastos imputables a su operación, por lo que resulta imposible calcular el costo-beneficio.

Una aproximación sería considerar el costo que tienen en forma privada los servicios profesionales para llevar un caso de divorcio o testamentario, una adopción o simplemente un juicio de registro de una persona,¹¹⁴ divorcios, patria potestad, pensión alimenticia, entre otros, y el seguimiento a cada caso. Posteriormente lo multiplicamos por el número de servicios que atiende el subprograma y lo dividimos entre el número de beneficiarios, encontramos el impacto individual sin considerar los valores intangibles de este trabajo.

Este proceso tampoco es fácil pues no existen tabuladores de precios por los servicios que se brindan en los despachos privados y, la mayoría de las veces, los abogados consultores pactan los cobros de sus honorarios mediante iguales representadas por porcentajes.

Adicionalmente, existen actividades que no pueden incluirse porque no existe un parámetro en el mercado como la Asesoría jurídica vía Internet o las Asesorías a los estados. Por último, no se dispone de la información detallada del tipo de

¹¹³ SNDIF-POP, Informe de acciones en materia de niños, discapacitados, mujeres y adultos en plenitud. Ejercicio 2005.

¹¹⁴ Juicio para reconocer su personalidad, que implica una serie de trámites y gestiones que desarrollar para que la autoridad la reconozca.

juicios que se promovieron por lo que se calculó un costo promedio con base en los costos que implican cada uno de ellos.

Cuadro 2.13.1. Beneficios del subprograma Asesoría Jurídica Familiar, 2005

Servicio	Total	Servicios proporcionados	Costo particular
Total	6 306 000		
Asesorías jurídicas 1ª vez	983 500	1 967	500
Asesorías de seguimiento procesal	1 086 500	2 173	500
Seguimiento a juicios anteriores	1 688 000	211	8 000
Citatorios		209	Incluidas en juicio
Asesoría jurídica vía internet		908	ND
Canalizaciones internas y externas		115	ND
Comparecencias		1 643	Incluidas en juicio
Juicios nuevos promovidos *	2 220 000	148	15 000
Oficios resolutorios		86	ND
Audiencias programadas		225	Incluidas en juicio
Convenios extrajudiciales	224 000	28	8 000
Turnos de oficio		183	ND
Convenios judiciales	104 000	13	8 000
Asesorías a 14 estados		35	ND
Presentación en medios de comunicación		35	ND

Fuente: Elaboración propia con datos del informe anual del departamento. DAJ SNDIF 2005

* Costo promedio con base en el costo de diferentes juicios: divorcio voluntario, 10 000; divorcio involuntario 20 000; Juicio de adopción 18 000; reconocimiento de acta 15 000 y convenios judiciales 8 000.

Así, los servicios proporcionados le hubieran costado a los beneficiarios 6.3 millones de pesos y el SNDIF gastó 2.83 millones de pesos por lo que la diferencia (3.48 millones de pesos) es el beneficio que recibió la población atendida en el subprograma.

El resultado anterior puede traducirse en que el costo de oportunidad¹¹⁵ para el beneficiario, de elegir el subprograma AJF es 122.9% mejor que elegir utilizar los servicios particulares, lo cual resulta bastante lógico pues en el SNDIF el servicio es gratuito. En este caso, el costo de oportunidad no lo comparamos contra cualquier otra opción pues, como lo comentamos anteriormente, existen dependencias que desarrollan programas similares como el Instituto de Mujeres del DF, la Fiscalía para Menores de la PGJ DF, la Subprocuraduría de Atención de Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad, el Albergue para Mujeres que Viven Violencia Familiar, la SSA y el DIF-GDF, en los que se brinda también el servicio de asesoría jurídica familiar.

Por último, los indicadores del programa consideran el número de casos resueltos en relación con el número de solicitudes de apoyo recibidas pero, debido a que los procesos fiscales son largos los resultados son bajos. Con el propósito de que el

¹¹⁵ Recuérdese que cuando el costo de oportunidad es 100.0% significa que no existe ninguna mejor opción.

resultado refleje de manera más clara la eficiencia de la operación del subprograma, este indicador debería considerar la temporalidad de cada proceso (de manera similar que se registra el seguimiento de juicios); es decir, convertir la unidad de medida actualmente utilizada (juicios) por una que considere la variable tiempo (por ejemplo, horas de asesoría o audiencias atendidas).

Otro indicador útil sería el de impacto en la economía de los beneficiarios mediante un indicador que considere su ingreso *per cápita*.

Resultado de la verificación en campo del cumplimiento de las metas físicas y financieras del subprograma

Las metas fijadas en el programa de trabajo del subprograma son calculadas con base en el número de consultas, personas y/o sesiones de información a la población así como la asesoría a las procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia en los SEDIF.

Las actividades realizadas en 2005 consistieron en:

- 1 643 comparecencias ante juzgados familiares para dar seguimiento procesal a 211¹¹⁶ juicios promovidos con objeto de dirimir controversias familiares.
- 13 convenios judiciales ante tribunales, dando por terminada la controversia motivo del juicio.
- 28 convenios extrajudiciales, por así convenir a los intereses de las partes en conflicto, quienes decidieron conciliar sus intereses por esta vía a efecto de no someter sus diferencias ante los juzgados familiares. En este rubro es notable la efectividad del subprograma ya que se cubrió el doble de la meta establecida para 2005.
- 1 967 asesorías jurídicas de primera vez en forma personal para informarse sobre los derechos y obligaciones que les impone la ley. logrando superar la meta en 173.2 por ciento.
- 2 173 asesorías subsecuentes a beneficiarios con objeto de brindar información al público usuario sobre el seguimiento procesal de su asunto en trámite.

¹¹⁶ Incluyen 63 juicios iniciados en años anteriores que se patrocinaron en todas sus etapas procesales durante 2005.

- 148 nuevos juicios en materia familiar, beneficiando a los integrantes de las familias afectadas en virtud de que se hicieron valer judicialmente los derechos que la ley les confiere como ciudadanos, logrando con ello que la población vulnerable tuviera acceso a la justicia en condiciones de igualdad.
- Atención a 35 solicitudes de SEDIF y SMDIF (Puebla y Huauchinango, Puebla; Querétaro; Piedras Negras, Coahuila; Hidalgo, Campeche; Tuxtla Gutiérrez, Chiapas; Guanajuato, Veracruz, Chetumal, Quintana Roo, Tijuana, Durango, Tlaxcala, Zacatecas; Iguala, Guerrero y Ciudad Escárcega, Campeche) en materia de asesoría jurídica, social y de capacitación en materia de Derecho Familiar, dirigidas al personal que opera las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familiar y/o a los respectivos municipios.
- Atención a 908 solicitudes de asesoría jurídica familiar vía correo electrónico contestando dentro del término de dos días, dando así cumplimiento a la meta implantada en el TSAIC.¹¹⁷
- 183 turnos de oficios derivados de la Dirección Jurídica y de Enlace Institucional, (DAJ) para su atención procedente, de los cuales 177, ya fueron atendidos y desahogados oportunamente y los 6 restantes, se encuentran en proceso ya que no se ha podido contactar a los interesados.
- Se compareció a 225 audiencias programadas por los Juzgados Familiares (programadas 115) logrando superar la meta.
- Se atendieron 35 solicitudes de entrevistas realizadas por diversos medios masivos de comunicación (radio, prensa y TV) a la Dirección de Comunicación Social de este organismo, logrando difundir los servicios jurídico asistenciales que brinda el SMDIF a la ciudadanía, así como sobre temas relacionados con el derecho familiar, violencia familiar y maltrato infantil entre otros para dar a conocer a la población aspectos relevantes sobre estos temas.
- 25 canalizaciones internas y 90 canalizaciones externas, dirigidas a diversas instituciones gubernamentales y OSC con objeto de que los beneficiarios del servicio obtuvieran una respuesta a su problemática planteada.

¹¹⁷ 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.

- 209 citatorios dirigidos a diversas personas involucradas en la problemática familiar planteada por el usuario de asistencia jurídica familiar, con objeto de lograr el advenimiento entre las partes en conflicto y celebrar convenios dando por terminada su controversia (véase el cuadro 2.13.2)

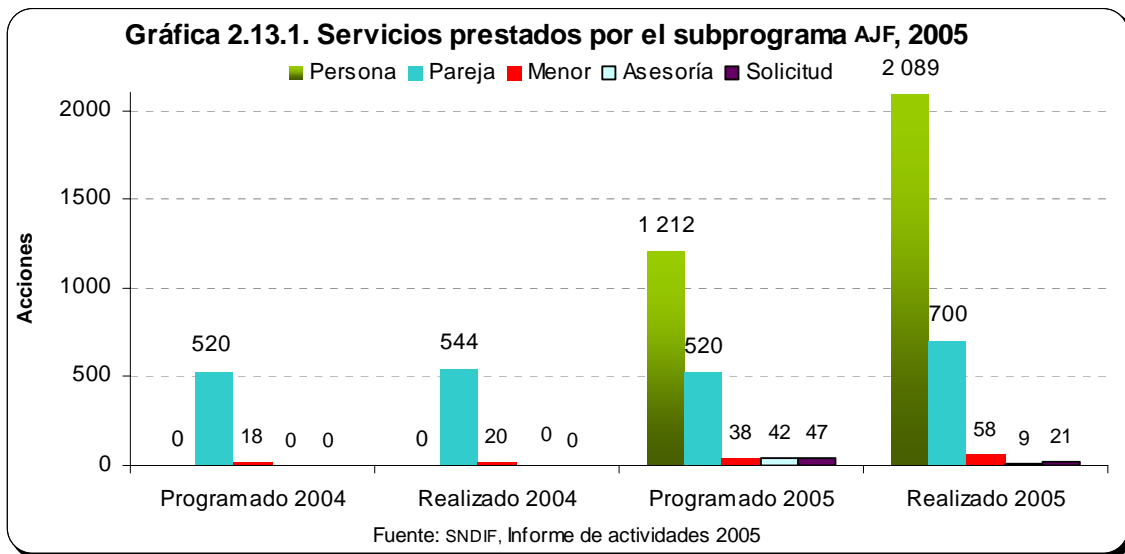
Cuadro 2.13.2. Acciones realizadas por el subprograma Asesoría Jurídica Familiar, 2005

Asesorías jurídicas 1ª vez	1 967
Asesorías de seguimiento procesal	2 173
Seguimiento a juicios anteriores	211
Citatorios	209
Asesoría jurídica vía internet	908
Canalizaciones internas y externas	115
Comparecencias	1 643
Juicios nuevos promovidos	148
Oficios resolutivos	86
Audiencias programadas	225
Convenios extrajudiciales	28
Turnos de oficio	183
Convenios judiciales	13
Asesorías a 14 estados	35
Presentación en medios de comunicación	35
Beneficiarios*	1 801

Fuente: Elaboración propia con datos del informe anual del departamento.
DAJ SNDIF 2005

* Apartado 5º informe. Enero-septiembre. POP. SNDIF 2005

El apoyo a procuradurías considera la atención a las personas que visitaron la unidad de AJF, más los atendidos vía telefónica (véase gráfica 2.13.2)



Es necesario resaltar el trabajo del área ya que el incremento de las demandas de asistencia ha sido cubierto de manera satisfactoria sin dejar de atender a las personas que por demarcación le corresponden al DIF-GDF y que por el hecho de que las oficinas de ambas están muy cercanas, frecuentemente les piden el apoyo al SNDIF.

Escenario prospectivo

La demanda de servicios de asesoría jurídica en temas relacionados con la problemática familiar se incrementa porque la situación económica de las familias ha afectado gravemente la relación armónica dentro de su seno, la carencia de un empleo bien remunerado genera incertidumbre e inquietud a los integrantes. Aunado a esto, el constante ataque en los medios de comunicación a la institución familiar, la falta de preparación para formar familias y el desconocimiento de herramientas para la comunicación y generación de actitudes responsables en el interior de ella, ha desarrollado un fenómeno social que se ha convertido en crisis.

Esto provoca que se presenten desacuerdos constantes entre los integrantes de la familia que generalmente terminan con la separación de los padres y su repercusión hacia los hijos. En este proceso de deterioro se suelen presentar agresiones que afectan el sano desarrollo físico y mental de sus integrantes, por lo que aumenta el número de demandas por abandono, patria potestad, pensiones alimenticias, querrelas por los bienes patrimoniales, violencia familiar e incluso, homicidios y suicidios.

El Estado debe prevenir y atender esta situación bajo un marco normativo básico generando las modificaciones legislativas para adecuarlas a una realidad actual, comenzando con una estrategia de difusión de la información hacia la población

vulnerable, definiendo políticas públicas de alto impacto y plasmar en los códigos civiles la penalización de las actitudes negativas que se dan dentro de la sociedad.

La carencia de estos instrumentos puede llevar a la sociedad a un estado de ingobernabilidad que se ha iniciado en la célula básica de ella, la familia.

Conclusiones y recomendaciones para el subprograma

La atención que se brinda en las oficinas centrales del SNDIF es loable; sin embargo, es más importante formular estrategias y modificar la normatividad para crear una política pública enfocada a brindar un mejor servicio con mayor impacto al nivel nacional.

El SNDIF como rector de la política de asistencia social debe enfocar sus actividades a los aspectos normativos, firmar convenios con los gobiernos estatales así como a la difusión y capacitación.

Sería conveniente realizar un programa de capacitación a los SEDIF y SMDIF en el que se incluyan temáticas de elaboración de convenios y acuerdos con las diferentes dependencias que concurren en la atención de los problemas jurídicos de los beneficiarios, así como programas de comunicación y difusión para que la población conozca sus derechos y los mecanismos de atención existentes para impedir el deterioro personal, familiar y social.

El subprograma representa una ventanilla más de atención a la problemática de la población en situación vulnerable, por lo que es necesaria una campaña publicitaria para incrementar la cobertura de atención y lograr un mayor impacto social. Así, por un lado, se informa y promueve una cultura de prevención de la irregularidad y, por la otra, se da seguridad en los procesos jurídicos a la población beneficiaria.

La falta de personal profesional, las cargas del trabajo por la atención puntual y el bajo presupuesto asignado a este subprograma son causa del bajo impacto social por lo que se propone una reestructuración de fondo que permita la trascendencia en la institución.

Un aspecto fundamental es contar con un sistema de información que permita la definición de líneas de atención especializada en el ámbito nacional; para ello, debe garantizar el flujo de la información de los procedimientos estatales y, de esta forma, enriquecer al sistema con posibilidad de proponer una política pública de atención integral.

De acuerdo con lo anterior, emitimos una opinión positiva de la continuidad del subprograma con un incremento en su asignación presupuestal para cumplir con la presente propuesta.

2.2.14 Atención a la Violencia Intrafamiliar y Maltrato al Menor

La violencia parece estar siempre presente: recorre las calles, se pasea por los parques y deambula por los caminos, pero también la encontramos asentada en los hogares.

La OMS define la violencia como

el uso intencional de la fuerza o el poder físico (de hecho o como amenaza) contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones

Se estima que cada año más de 1.6 millones de personas pierden la vida por actos violentos: poco más de la mitad son suicidios; casi una tercera parte son homicidios y alrededor de una quinta parte de las muertes son causadas por acciones bélicas.

Las muertes por causas violentas representan la “punta del iceberg”, de hecho, la mayor parte de los actos violentos no son mortales. Millones de personas sufren lesiones de todo tipo; en muchos casos, los efectos de la violencia pueden durar años o dejar huella permanente.

De 1998 a 2002 ocurrieron en México casi 75 mil homicidios y suicidios,¹¹⁸ de los cuales, alrededor de 14 de cada 100 corresponden a mujeres y tres de cada cuatro muertes ocurrieron en el ámbito urbano.

La violencia intrafamiliar (VIF) es aquella que ocurre entre personas que comparten lazos de parentesco o de consanguinidad y es de la incumbencia de toda la sociedad por múltiples razones:

- Por el impacto que tiene sobre la salud.
- Por el costo social.
- Por su vinculación con la violencia social.
- La violencia familiar se reproduce de una generación a la siguiente.
- Los delincuentes a menudo provienen de familias violentas.

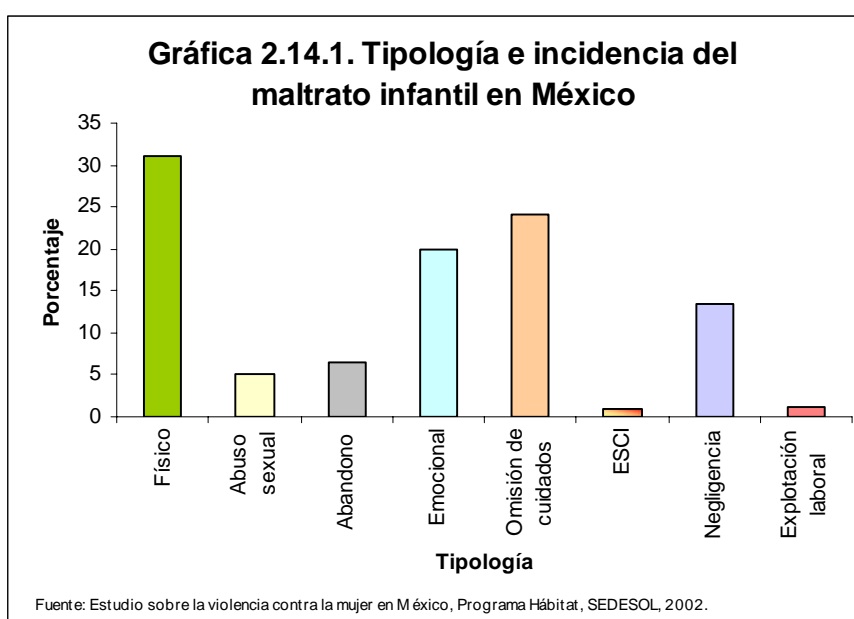
En los casos de violencia familiar encontramos tres grandes tipos:

Violencia o maltrato al menor

¹¹⁸ Un promedio de 41 muertes por día.

Según la OMS, cada año ocurren alrededor de 60 mil defunciones de menores de 15 años de edad atribuidas a homicidios. En México, de 1998 a 2002, ocurrieron cerca de 3 200 muertes de menores de diez años de edad (casi dos muertes por día) causadas por homicidios (1 500) o por accidentes (1 700) que implicaron algún tipo de descuido u omisión. Tres de cada cuatro muertes de menores por estas causas ocurrieron en el ámbito urbano.

Sólo una proporción pequeña de los casos de maltrato de menores se informa a las autoridades. En 2002 se registraron casi 24 mil denuncias sobre maltrato infantil y se comprobaron más de 13 mil casos (véase la gráfica 2.14.1)



Las desigualdades de género son factores que probablemente están vinculados con el maltrato de menores ya que:¹¹⁹

Alrededor de 4.9 millones de mujeres unidas de 15 años o más (una de cada cuatro) opina que los padres tienen derecho a pegarle a sus hijos.

Más de 9.2 millones de mujeres unidas de 15 años o más con hijos menores (siete de cada diez) ha sentido ganas de pegarle a sus hijos “para que se estén quietos u obedezcan”.

Cerca de 5.9 millones de mujeres unidas de 15 años o más con hijos menores (casi una de cada dos) reconoce pegarles a sus hijos “cuando se portan mal”.

Un total de 2.5 millones de mujeres (una de cada cinco) dice que su pareja le pega a sus hijos “cuando se portan mal”.

Más de 2.7 millones de mujeres unidas de 15 años o más (una de cada cinco) insulta u ofende a sus hijos cuando los regaña.

Un total de 1.8 millones de mujeres unidas de 15 años o más (una de cada siete) dice que su pareja insulta u ofende a sus hijos cuando los regaña.

Violencia a la pareja

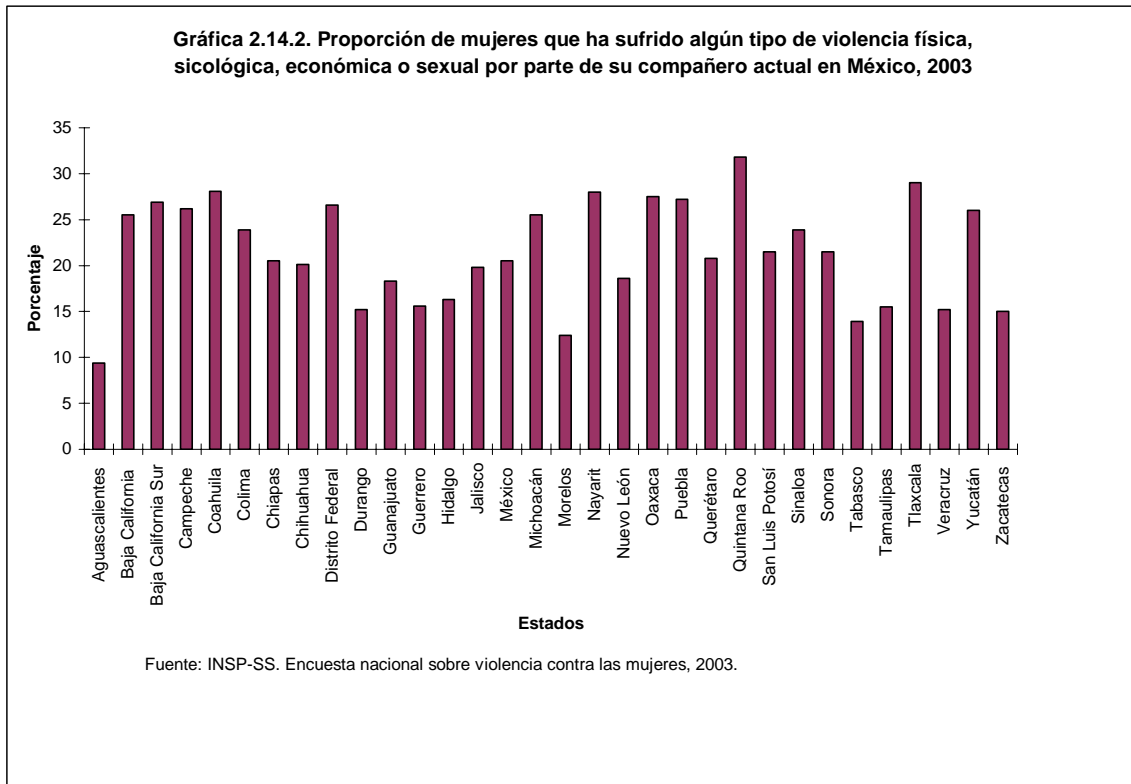
Se refiere a cualquier comportamiento de una persona dentro de una relación íntima que causa daño físico, psíquico, emocional o sexual a su pareja, e incluye:

- Agresiones físicas: abofetear, golpear con los puños, patear.
- Maltrato psíquico: intimidación, denigración y humillación.
- Relaciones sexuales forzadas y otras formas de coacción.
- Diversos comportamientos dominantes: aislar a una persona de su familia, vigilar sus movimientos y restringir su acceso a la información o asistencia.

Diversos tipos de maltrato suelen coexistir en la misma relación; una de cada cinco mujeres (21.5%) sufre violencia de la pareja actual; una de cada tres (34.5%) ha sufrido violencia de la pareja alguna vez en la vida; dos de cada tres (60.4%) han sufrido violencia familiar alguna vez en la vida.

La violencia en la pareja a menudo se expresa en amenazas con arma blanca o arma de fuego: se estima que más de 133 mil mujeres en todo el país y 95 mil en zonas urbanas sufrieron esa experiencia en el último año. Más de medio millón de mujeres en estas zonas fueron amenazadas de muerte por su pareja.

¹¹⁹ INSP-SSA, *Encuesta nacional sobre violencia contra las mujeres*, 2003.

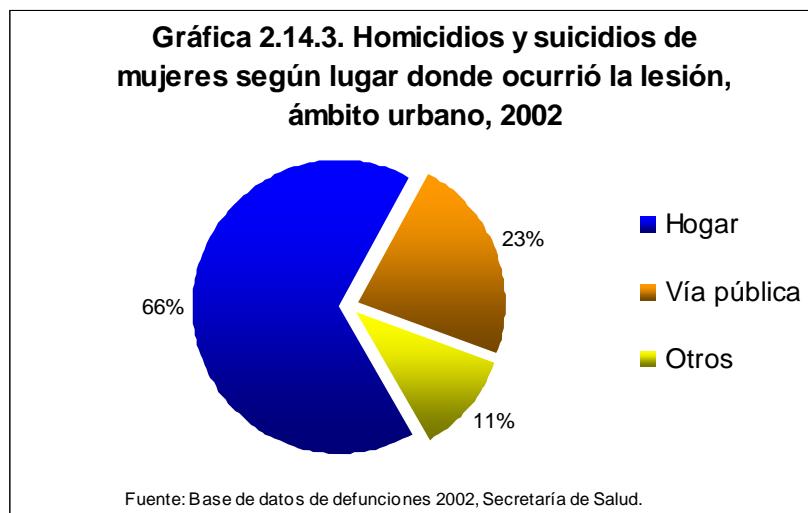


La violencia en el ámbito doméstico es una de las causas más comunes de lesiones en la mujer (por encima de los daños producidos por robos, accidentes y violaciones); alrededor de dos de cada tres mujeres tuvieron moretones como consecuencia del maltrato; casi una de cada dos tuvo dolor en el cuerpo por varios días; una de cada diez sufrió desmayo por el maltrato; una de cada 20 sufrió cortadas que fue necesario suturar; una de cada 20 sufrió fractura de algún hueso y una de cada 40 tuvo que hospitalizarse.

La violencia en la pareja es uno de los principales obstáculos para el desarrollo de las mujeres:

- Perturba la vida de las mujeres.
- Disminuye su confianza y afecta su autoestima.
- Limita su participación en la vida pública, restringe sus opciones e impone restricciones a la información y los servicios.
- Atropella sus derechos.

De acuerdo con las estadísticas, dos de cada tres homicidios ocurren en el hogar¹²⁰ (véase la gráfica 2.14.3).



La violencia contra las mujeres es un fenómeno que afecta a todos los grupos y estratos socioeconómicos, casi la mitad de las mujeres con primaria (completa o incompleta) o secundaria (completa e incompleta) han sufrido al menos un incidente de violencia en los últimos doce meses.

De la misma forma, la mitad de las mujeres con estudios en educación media superior y cuatro de cada diez con estudios universitarios se encuentra en la misma situación.¹²¹

En México, la mayoría de las mujeres maltratadas se ven sometidas a actos reiterados de violencia: 70% de quienes son golpeadas por sus parejas vuelven a experimentar uno o más incidentes similares dentro del lapso de un año; más de 60% de quienes son agredidas por sus parejas con arma blanca o arma de fuego sufren una experiencia similar en el mismo lapso.

Violencia al adulto mayor

El maltrato de las personas adultas mayores consiste en llevar a cabo un acto único o reiterado que provoca daño, lesiones o angustia a una persona adulta mayor o pone en riesgo su supervivencia.

¹²⁰ Secretaría de Salud, Base de datos de defunciones 2002.

¹²¹ Encuesta Nacional sobre Violencia contra las Mujeres, INSP-SSA, 2003

En México no se conoce la incidencia real del maltrato a las personas adultas mayores; sin embargo, las estadísticas de violencia muestran que durante el periodo 1998-2002 ocurrieron alrededor de 6 100 homicidios de personas de 60 años o más, es decir, ocho de cada diez muertes por homicidio corresponden a hombres adultos mayores (más de tres muertes por día). Se estima que 35% de los adultos mayores experimentan algún tipo de maltrato; dos de cada tres homicidios de personas adultas mayores tuvieron lugar en el ámbito urbano.

El maltrato o abuso adopta diversas formas: físico, sexual, psíquico o emocional, económico o material y puede cometerse por acción u omisión. Algunas investigaciones reportan el maltrato al adulto mayor dentro de las diez primeras causas de ingreso hospitalario.

En términos generales, no existe un factor único sino una serie de factores que se articulan para causar el maltrato familiar:

- Factores individuales: Consumo de alcohol, depresión y trastornos de la personalidad, y experiencia de maltrato en la niñez.
- Factores de la relación: Inestabilidad matrimonial, presiones económicas.
- Factores comunitarios: Marcadas desigualdades y normas sociales tradicionales de género, sanciones débiles de la comunidad contra la violencia social y de género, debilitamiento del tejido social y fuentes inestables de apoyo social para las mujeres, entre otros.

Dentro de sus programas asistenciales, el SNDIF inició en 1982 el Programa de Prevención del Maltrato a los Niños (Preman) dirigido a los menores que sufren maltrato por parte de sus padres, tutores o custodios, buscando su desarrollo y bienestar mediante acciones de prevención, detección y tratamiento; proporcionando orientación y atención psicosocial a la población objetivo por medio de profesionales especialistas en psicología y trabajo social adscritos a la Dirección de Asistencia Jurídica.

Dicho programa requiere la participación de un equipo multidisciplinario así como el apoyo de diversas instituciones que intervienen médica y jurídicamente para complementar la atención al fenómeno del maltrato, atendiendo con esto el interés superior de los niños que se encuentran en alto riesgo de vulnerabilidad.

Cumplimiento del objetivo general y de los objetivos particulares y/o específicos del subprograma

El subprograma tiene como objetivo promover actividades educativas y de capacitación al personal responsable de atender a menores en escuelas, guarderías, centros hospitalarios y otras instituciones con el fin de sensibilizarlos en aspectos de violencia familiar, así como con grupos de padres de familia en las comunidades para mejorar la calidad de la atención, educación y formación del

menor e impulsar actividades encaminadas a la modificación de los patrones de conducta que provocan el maltrato de los adultos hacia los menores.

Dentro de los objetivos específicos del subprograma están:

- Dar asistencia psicosocial a los menores entre 0 y 18 años de edad que sufren violencia física, emocional o ambos, ejecutados por actos de acción y omisión, pero siempre en forma intencional, no accidental, por padres, tutores o personas responsables de éstos.
- Favorecer la convivencia armónica entre los distintos grupos sociales primando el respeto por el estado de derecho.

El subprograma cumple con los objetivos definidos en las RO ya que en sus actividades registradas en este año han acudido a reuniones de difusión en diferentes foros como se muestra posteriormente en el apartado de cumplimiento de metas.

Cumplimiento de las reglas de operación que regulan al subprograma

Como se anota en el apartado anterior, el subprograma se apega al objetivo general y los específicos de las RO, difundiendo el marco legal mediante las asesorías a los estados que han solicitado este apoyo y además atendiendo de manera puntual a la población que lo solicita tanto de manera telefónica como presentándose en las oficinas del SNDIF, sin excluir a ningún solicitante y, en todo caso, se deriva hacia las instancias que pueden atenderlo o se realizan convenios de colaboración interinstitucional, buscando siempre la atención más adecuada a la solución de la problemática jurídica del beneficiario.

El modelo de atención prevé el funcionamiento de un sistema de información en el que se registra a los beneficiarios, la gestión solicitada, el seguimiento de cada caso y el resultado obtenido, todo ello bajo el esquema de un modelo de planeación en el que se verifica trimestralmente el cumplimiento de cada meta programada.

El esquema de la ruta del procedimiento de la atención se detalla como sigue:

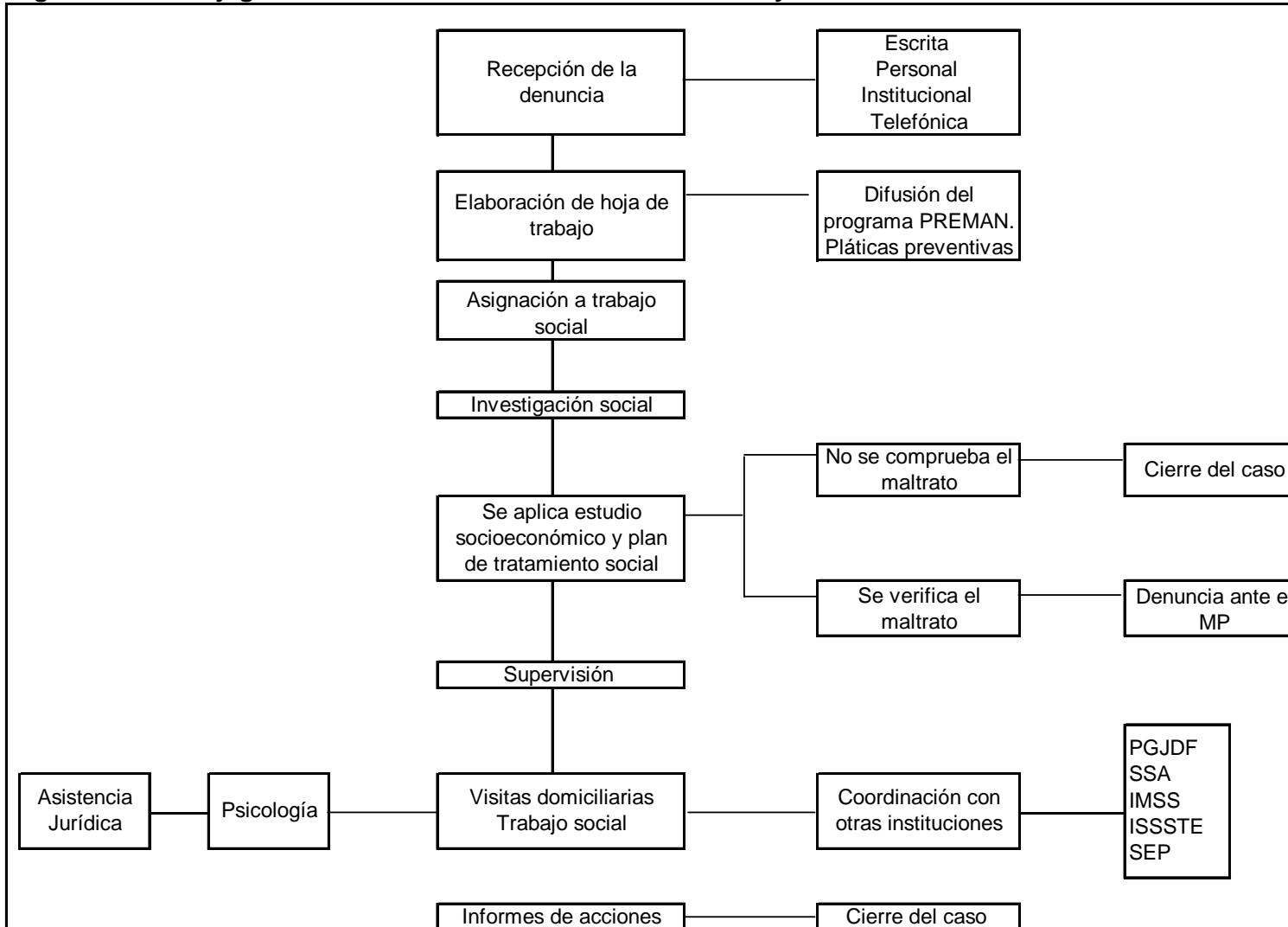
1. Recepción de la denuncia vía telefónica, escrita o personal en la Dirección de Asistencia Jurídica.
2. Se procede a su registro y se designa a un trabajador social para la verificación del maltrato, mediante la investigación, sin descuidar los parámetros de la definición de maltrato de menores, consistentes en la “violencia física o emocional, intencionalidad, frecuencia y que provenga de padres, tutores, custodios o personas responsables del menor agredido”.

3. Investigación en la vivienda, hecho que por sí solo brinda información sobre: los beneficios urbanos que están al alcance de la familia así como la forma de distribución, el uso de la vivienda y el mobiliario.
4. Entrevista a los padres o responsables del menor a efecto de comprobar o descartar la denuncia de maltrato.
5. Observación en el domicilio (si es apropiado o no, las condiciones higiénicas y su organización) para dar la imagen de las necesidades y hábitos de la familia.
6. Diálogo y búsqueda de evidencia del maltrato, y si no es clara por sí sola, revisión física del menor para detectar huellas físicas de lesiones (cicatrices antiguas o recientes, hematomas, quemaduras, etc.).
7. Ubicación de los antecedentes del maltrato (estado de salud, dinámica familiar o existencia de signos psicológicos producidos por privación emocional, descuido y desamparo, entre otros).
8. Información por medio de fuentes indirectas (maestros y vecinos). Si no existe evidencia de maltrato se cierra la denuncia o se deriva al área correspondiente.
9. Plan de tratamiento (diagnóstico y plan social a seguir, mediante el estudio económico social, proponiendo la asistencia integral de la familia en tres áreas: social, jurídica y psicológica, en forma separada o conjunta).
10. Registro del caso para su tratamiento social y psicológico. El tratamiento social se realiza mediante visitas domiciliarias para el auxilio y orientación a fin de dar apoyo para resolver las carencias que padezca el menor y su familia. Si es necesario tratamiento jurídico, se realiza con la intervención de la Coordinación Técnica de Apoyo a Procuradurías-SEDIF o la Procuraduría General de Justicia en el Distrito Federal, por conducto de sus Agencias Especializadas en Asuntos de Menores e Incapaces y de Delitos Sexuales, según el caso y las necesidades del mismo. Si se requiere tratamiento médico, se realiza mediante coordinación con el ISSSTE, IMSS, Hospitales Infantiles de la SSA para problemas de salud. Para atención psicológica se realizan entrevistas preliminares.
11. Preparación de informes sobre los resultados obtenidos en las valoraciones psicológicas.
12. Elaboración de las historias clínicas de los pacientes.
13. Aplicación, calificación, interpretación e integración de una batería de pruebas según la problemática presentada en cada caso.

14. Terapia de apoyo inmediata en los casos de crisis y se derivan a instituciones de asistencia social los casos que requieran un tratamiento especializado. Organización de dinámicas familiares con los pacientes que se presenten al servicio de psicología.

La intervención en el tratamiento y seguimiento del caso concluye cuando la problemática ha sido solucionada satisfactoriamente, elaborándose un resumen de las actividades realizadas con la familia, con lo cual se procede al cierre de caso (véase la figura 2.14.1).

Figura 2.14.1. Flujoograma de Atención de Violencia Intrafamiliar y Maltrato al Menor



Fuente: SNDIF, Dirección de Asistencia Jurídica, 2005.



Informe final de la evaluación de resultados 2005 de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SEDIF nacional

En términos generales, el subprograma cumple con los requisitos que establecen las RO 2002¹²² en cuanto a la atención que brinda a los SEDIF mediante asesorías y capacitación.

En relación con la cobertura, las RO 2005 focalizan la atención a los habitantes del DF pero el trabajo continuó realizándose en el ámbito nacional ya que las RO 2002 no habían sido derogadas.

Dada la imposibilidad de atender a toda la población que requiere estos servicios, las actividades del subprograma deben dirigirse primordialmente a la prevención. Con los SEDIF existe una coordinación en la que se brinda apoyo en el diseño y parte del financiamiento para las campañas de información.

Es necesaria la coordinación inter e intrainstitucional con el Instituto de la Mujer, el Instituto Nacional para el Adulto Mayor y con los gobiernos estatales para el análisis y evaluación de las características regionales, con el fin de unificar criterios de información a la población y de los modelos de atención psicológica pues, en muchos casos, las mujeres son protegidas en los albergues de atención y prevención de la violencia, y a los infantes, en las casas asistenciales de la institución.

Hay que resaltar que es importante fomentar la cultura de la denuncia de este tipo de agresiones ya que estadísticamente se observa que la población que sufre algún delito suele no reportarlo a la autoridad por alguna de las siguientes razones:

- Consideran que es una pérdida de tiempo o implica trámites largos y difíciles (50%).
- Manifiestan desconfianza de las autoridades (19%).
- Estiman que el delito carecía de importancia (9%).
- Dicen no contar con pruebas suficientes (9%).

Por otro lado, de cada 100 delitos que sufrieron los integrantes de los hogares, 34% lo reportó ante algún tipo de autoridad; de éstos, 4% lo denunció ante el Ministerio Público (MP) y de éstos, tan sólo en 76% de los casos se levantó un acta. De las actas levantadas por el MP, en 45% de los casos no pasó nada, 23% no procedió la denuncia, 17% se encontraba en trámite y sólo en 11% se consignó

¹²² Las RO elaboradas para 2005 fueron publicadas en el DOF el 10 de febrero de 2006.



Informe final de la evaluación de resultados 2005 de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del DIF nacional

al delincuente. En conclusión, la “impunidad” podría alcanzar en México hasta 97 por ciento.¹²³

Beneficios económicos y sociales que resultan de la aplicación de los recursos asignados al subprograma

Estudios financiados por el BID en seis países de la región, estiman que los gastos en la prevención y el tratamiento de la violencia representan entre 5.1 y 24.9 por ciento del producto interno bruto cada año, gastos que podrían ser utilizados con fines más productivos.

La violencia es un obstáculo serio para el desarrollo social y económico de la región ya que representa grandes costos que repercuten en un crecimiento reducido. La violencia doméstica contra mujeres, niños y ancianos impone costos adicionales.

Un estudio realizado por el BID sobre violencia doméstica contra la mujer demostró que sólo la pérdida en los salarios de las mujeres golpeadas representa entre 1.6 y 2.0 por ciento del PIB.¹²⁴

Históricamente, el SNDIF ha sido la institución encargada de vigilar el cuidado de la familia y, con el transcurso del tiempo, ha ido ganando un reconocimiento social por los resultados en la gestión de la problemática familiar tanto en alimentación como en el diseño de modelos de atención para los niños. En la actualidad tiene bajo su encargo la atención integral a la familia en situación vulnerable. Al hablar de integralidad nos referimos a todos los factores que tienen que ver con el sano desarrollo de las familias, por lo que la prevención de la VIF debe ser fuertemente apoyada con una serie de campañas de información y difusión para impactar a la sociedad en su conjunto acerca de este tema.

El aspecto cultural del menosprecio a la mujer (actitudes machistas) y la negación del problema en el interior de las familias por pena o por inconciencia de la situación en la que viven, aunado a todo un proceso social en el que se ha dado mayor importancia a los valores económicos que a los valores humanos, el desarrollo de una cultura del menor esfuerzo y el ataque sistemático a la imagen de la familia queda reflejado en las actitudes negativas de la sociedad ante un problema que cada día se deteriora más. En este sentido, el subprograma puede

¹²³ Estudio sobre la violencia en México. Programa Hábitat. SEDESOL, 2002.

¹²⁴ Proyectos e iniciativas del BID para combatir la violencia en las Américas. Banco Interamericano de Desarrollo, División de Desarrollo Social. Departamento de Desarrollo Sostenible, 2006.



Informe final de la evaluación de resultados 2005 de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del DIF nacional

impactar de manera significativa no tan sólo a los beneficiarios, como lo marcan las RO, sino a la sociedad en general, ya que la VIF se presenta en todos los niveles socioeconómicos.

Dentro de los principales beneficios que genera este subprograma están:

- Información y difusión de la problemática a la comunidad.
- Generación de conciencia social ante la violencia.
- Reconocimiento de situaciones de riesgo intrafamiliar.
- Fomento a la cultura de la denuncia de hechos de violencia intrafamiliar.
- Atención a la población en situación vulnerable.
- Reducción de actitudes agresivas.
- Disminución de los índices delictivos.
- Fortalecimiento de la red social.

Contribución al bienestar, equidad, igualdad y no discriminación de las mujeres

El subprograma contribuye en gran medida al bienestar de las mujeres al difundir el marco normativo que les da una protección social debido a que produce un conocimiento mayor de la problemática de la mujer en las zonas urbanas y rurales, y genera cambios de actitud tanto en ellas como en sus hijos y parejas. Los efectos más notables de este trabajo son:

- Les da tranquilidad al saber que existen herramientas legislativas para su protección, esto repercute en una mayor armonía dentro de sus círculos sociales.
- Aumenta su confianza al conocer los instrumentos y gestiones que debe desarrollar en caso de verse amenazada por la sociedad ya que reconoce más fácilmente las actitudes de exclusión, discriminación y agresión hacia ella. Esto le ayuda a incrementar su autoestima, fenómeno que se refleja en su productividad laboral, intelectual, afectiva y emocional.
- Con esto, sus opciones de desarrollo y su participación en la vida pública aumenta haciendo valer sus derechos.



Informe final de la evaluación de resultados 2005 de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del DIF nacional

Debido a que las mujeres son las que más sufren las diferentes formas de violencia, el subprograma 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 esta temática y que el subprograma se transversalice con perspectiva de género.

Costo-beneficio de los recursos asignados al subprograma

El presupuesto del subprograma fue de 1 416.5 miles de pesos para cubrir una meta de pláticas para 3 500 mujeres y 1 321 menores; estos resultados están por debajo de las metas programadas dado que de las 82 pláticas para menores sólo se cubrieron 28, mientras que de las 7 500 mujeres programadas en las pláticas acerca del fenómeno sólo se atendieron 6 145.

Resultado de la verificación en campo del cumplimiento de las metas físicas y financieras del subprograma

La información generada por este subprograma no es clara ya que se incluye en el informe de la AJF y en el informe *Acciones en materia de niños, discapacitados, mujeres y adultos en plenitud, ejercicio 2005*, sólo se incluye el rubro de pláticas a menores para la prevención del maltrato y violencia familiar (28 pláticas a las que asistieron 1 321 menores) y las pláticas para la prevención del maltrato y violencia familiar (6 145 mujeres).

Por otro lado, el informe del Comité de Control y Auditoría al mes de septiembre,¹²⁵ menciona la atención a 6 574 en el concepto de impartir pláticas de prevención a la violencia y el maltrato infantil.

Escenario prospectivo

La violencia familiar es un fenómeno complejo y difícil de prevenir y, mucho más, de atender. La falta de infraestructura para la atención y de recursos para la difusión de campañas preventivas afecta de manera directa la operación del trabajo institucional. Lamentablemente es una problemática arraigada en nuestra

¹²⁵ Último informe proporcionado.



Informe final de la evaluación de resultados 2005 de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del DIF nacional

sociedad y difícil de erradicar debido a que, en muchos casos, no existe la denuncia porque las agresiones se realizan encubiertas por la aparente pasividad del hogar y las víctimas no encuentran en las instituciones sociales la respuesta que corte el círculo de violencia.

El problema se complica más por la ignorancia o inconciencia tanto de la persona agresora como de la víctima; al no reconocer que existe el problema, no se da cuenta del riesgo en el que pone a su familia. Por otro lado, es poco probable que ante una situación de violencia familiar los testigos sepan cómo actuar. En 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.

En 2006 el subprograma se integró al de AJF y redefinió sus metas (eliminando las pláticas) debido a que los directores escolares se negaron a que se realicen actividades de prevención.

En virtud de que no cuenta con instalaciones para brindar atención y que el seguimiento de las denuncias corresponde a las autoridades judiciales, eliminar esas actividades significa -en la práctica- cancelar al subprograma como tal, pero es preciso entender que el tema de violencia intrafamiliar es prioritario y no puede ignorarse o minimizarse.

Conclusiones y recomendaciones

El subprograma debe cancelarse pues las principales actividades vinculadas con esta temática corresponden a otras instituciones pero el tema debe continuar formando parte de las actividades del SNDIF en forma transversal ya que tiene un alto impacto en la sociedad y previene un deterioro mayor de las relaciones familiares.

Sin embargo, si se pretendiera mantenerlo dentro de la estructura programática del SNDIF será forzoso:

- Asignar más recursos al subprograma para realizar campañas masivas de comunicación con el fin de lograr un mayor impacto en la sociedad y sensibilizarla pues, por aspectos culturales, ni víctimas ni victimarios son conscientes de que están inmersos en una dinámica de violencia.
- Crear comités para prevenir el maltrato infantil en las instituciones educativas y en las comunidades del país.
- Incrementar la coordinación inter e intrainstitucional y con los diversos actores de la sociedad para prevenir la VIF.



Informe final de la evaluación de resultados 2005 de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del DIF nacional

- Fomentar la cultura de la denuncia de este tipo de actitudes.
- Fomentar 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.

2.2.15 Regularización Jurídica de Menores y Adopciones

La adopción es el establecimiento de una relación familiar que se regula legalmente entre matrimonios o personas identificados como adoptantes -que asumirán el papel de padres- y menores de edad -que carecen de padres y que se adoptan, asumiendo el papel de hijos. Es una medida de protección por excelencia consagrada en los tratados internacionales y en nuestra legislación.

Como lo indica el nombre de este subprograma, dentro de sus funciones están las acciones administrativas o legales encaminadas a la regularización jurídica de las niñas, niños y adolescentes¹²⁶ que ingresan en los Centros Nacional Modelo de Atención, Investigación 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.

¹²⁶ 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 final de la evaluación de resultados 2005 de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del DIF nacional

El SNDIF¹²⁷ 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, atendiendo al interés superior del niño, 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.

Entre las causas que el SNDIF ha identificado como detonantes del problema se encuentran: la falta de recursos económicos y el apoyo familiar. Así pues, la estrategia es que las niñas, niños y adolescentes no permanezcan dentro de esos centros nacionales, sino que consigan una familia que brinde los cuidados y coadyuve al desenvolvimiento pleno del menor.

Es responsabilidad del SNDIF velar por el sano desarrollo biosicosocial de las niñas, los niños y los adolescentes, albergados en los CNMAIC así como proporcionar una familia estable y calificada, mediante la adopción, a los menores albergados cuya situación jurídica así lo permita -sin violentar el marco jurídico establecido. El problema central que busca atender el subprograma para facilitar la adopción de niños consiste en apoyar la regularización de su situación jurídica.

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.

En virtud de que el SNDIF se encuentra reconocido y facultado para realizar valoraciones a solicitantes de adopción de conformidad con la normatividad vigente de la materia, el subprograma busca ampliar el campo de acción hacia los profesionales en las áreas de psicología y trabajo social autorizando a éstos para la realización de valoraciones psicológicas y sociales a los solicitantes de adopción nacional que vivan permanentemente en el Distrito Federal.

Cumplimiento del objetivo general y de los objetivos particulares y/o específicos del subprograma

¹²⁷ Por medio de los directores de los Centros Nacionales Modelo de Atención, Investigación y Capacitación Casas Cuna y Casas Hogar.



Informe final de la evaluación de resultados 2005 de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del DIF nacional

Dentro de los objetivos del subprograma están:

- Coadyuvar a que las niñas, niños y adolescentes que se encuentren albergados en los centros nacionales puedan contar con una familia que les permita su superación personal y su integración a la sociedad; así como ampliar las expectativas de desarrollo profesional a los psicólogos y trabajadores sociales autorizándolos para la realización de estudios a solicitantes de adopción nacional que vivan permanentemente en el Distrito Federal.
- Llevar a cabo las acciones necesarias para que los niños, niñas y adolescentes que se encuentran albergados en los centros nacionales que cuenten con una familia de origen puedan ser reintegrados, anteponiendo siempre el bienestar del menor.
- Permitir que los niños, niñas y adolescentes sin familia que se encuentren albergados en los centros nacionales puedan integrarse a una familia adoptiva mediante las acciones legales y administrativas correspondientes.
- Evaluar y autorizar en su caso a las Trabajadoras Sociales y Psicólogas que deseen realizar su servicio profesional en materia de adopción nacional.

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.

Aunque la cobertura que marcan las RO es el DF, en 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) facilitando la posibilidad del niño para integrarse a un núcleo familiar.

En cuanto a la sistematización de la información, es importante que en el diseño del módulo de adopciones del SIFEM se incluya no sólo el número de casos y



Informe final de la evaluación de resultados 2005 de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del DIF nacional

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

El subprograma cubre los objetivos para los que fue creado; sin embargo, existen actividades indicadas dentro de las características de los apoyos que no son referidas dentro de los objetivos específicos (esto se detalla en el siguiente apartado).

Cumplimiento de las reglas de operación que regulan al subprograma

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 con el 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.¹²⁸

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.

¹²⁸ 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 final de la evaluación de resultados 2005 de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del DIF nacional

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.
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:



Informe final de la evaluación de resultados 2005 de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del DIF nacional

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.
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



Informe final de la evaluación de resultados 2005 de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del DIF nacional

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 adopción, por medio 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.



Informe final de la evaluación de resultados 2005 de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del DIF nacional

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.
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, por medio 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.

Para dar un veredicto justo e imparcial sobre la solicitud de adopción, existe un órgano colegiado denominado Consejo Técnico de Adopciones¹²⁹ 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.

¹²⁹ Integrado por un presidente, un secretario y varios consejeros.



Informe final de la evaluación de resultados 2005 de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del DIF nacional

Cada miembro del Consejo Técnico tiene un voto, pero sólo el presidente y el secretario técnico pueden designar a un suplente para ausencias o 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 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.

Cuando concluye la solicitud de adopción, el sistema da 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.

Por ser un procedimiento legal, en cada entidad adopta particularidades en concordancia con sus leyes específicas.¹³⁰

¹³⁰ 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 final de la evaluación de resultados 2005 de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del DIF nacional

El subprograma cumple con las indicaciones de las RO;¹³¹ sin embargo, existe una contradicción entre el apartado 7.3 (cobertura¹³²) y la coordinación con los gobiernos estatales e internacionales como lo indican los apartados 7.6.1 (de las características de los apoyos del SNDIF para la operación del programa en las entidades federativas y municipios) y 7.6.1.1 (de la asesoría y capacitación a petición de los SEDIF con la finalidad de homologar los criterios, trámites y requisitos en materia de adopción nacional e internacional).

Otra inconsistencia es que en algunos SEDIF no se verifican los requisitos para los adoptantes de países que no firmaron la Convención sobre la Protección de Menores y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional de La Haya, descrita en el apartado 7.5.1.2.

La validación de los profesionistas de Trabajo Social y Psicología es un cambio en las RO 2005; aunque no han sido publicadas en el DOF, el SNDIF está considerando su aplicación con la idea de conformar un padrón de prestadores de servicio profesional especializado en este tipo de estudios para ofertar este servicio a los pretendientes de una adopción sin cargo presupuestal al SNDIF.

Cabe señalar que en las RO no se explica el mecanismo de asignación de las evaluaciones de adoptantes a las trabajadoras sociales y psicólogas autorizadas y la obligación de pertenecer a alguna asociación dedicada a la adopción puede limitar el ejercicio libre de su profesión y hacer más complicado el mecanismo para las familias adoptantes.

Beneficios económicos y sociales que resultan de la aplicación de los recursos asignados al subprograma

La regularización jurídica del menor le permite una certeza de su identidad reforzando su sentido de pertenencia. Por otra parte, permanecer institucionalizado dentro de las casas asistenciales del SNDIF le permite una mayor facilidad en el proceso de su reintegración tanto familiar como social aunque 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

¹³¹ SNDIF, Reglas de operación de los Programas de Atención a Familias y Población Vulnerable 2005 (publicadas en el DOF el 10 de febrero de 2006).

¹³² Menciona sólo al DF.



Informe final de la evaluación de resultados 2005 de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del DIF nacional

Las familias solicitantes son beneficiadas por la seguridad que brinda el respaldo institucional del cuidado del menor (no se limitan sólo 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 los indicadores del subprograma, pensamos que deben referirse a los menores reintegrados a su familia de origen o a la adoptante pues los menores regularizados son un indicador más apropiado para el AJF.

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:¹³³

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

133

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



Informe final de la evaluación de resultados 2005 de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del DIF nacional

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

Es necesario remarcar el beneficio social que representa el rescate de cada menor que al salir de una situación en la que ha padecido abandono, violencia intrafamiliar, maltrato y hasta abuso sexual, al ser protegido, educado y formado por el SNDIF se está previniendo un impacto social más severo y generando las condiciones más favorables para el menor, reintegrándole a la sociedad personas productivas.

En este sentido se brinda un beneficio tanto a la persona adoptada como al adoptante ya que por ambas partes se está cubriendo una necesidad afectiva que necesariamente repercute en el nivel social.

Contribución al bienestar, equidad, igualdad y no discriminación de las mujeres

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



Informe final de la evaluación de resultados 2005 de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del DIF nacional

Es necesario el procesamiento de la 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 existen las bases de datos con estos indicadores, no se recopilan en un documento al nivel nacional, por lo que el SNDIF debe darse a la tarea de retroalimentarse con cada una de las entidades.

Por otro lado, el indicador de mujeres atendidas es sólo de presencia más no de eficiencia o con visión de género pues en este subprograma se atiende mayoritariamente solicitudes de matrimonios.

Costo-beneficio de los recursos asignados al subprograma

Definir el costo beneficio de un subprograma no es viable si no se cuenta con información de su costo real (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 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, en este subprograma no es posible realizar tales cálculos ya que no se entrevistó a beneficiarios.

Resultado de la verificación en campo del cumplimiento de las metas físicas y financieras del subprograma

Durante el ejercicio 2005 se logró la regularización de 38 menores de 17 que se tenían programados, lo que significa 102% más que la meta anual, debido a que se obtuvieron sentencias ejecutorias en los juicios de pérdida de patria potestad y se logró el registro de varios menores que estaba en proceso, garantizando así su derecho a una identidad.

En materia de solicitantes de adopción nacionales se atendieron 21 propuestas (frente a 9 programadas) mediante asesorías a familias interesadas cubriendo 133% más de la meta anual, debido al incremento de este tipo de peticiones. En el ámbito internacional la meta anual se rebasó 11% ya que de 42 solicitudes programadas se atendieron 47.

Los resultados finales enfocados hacia la reintegración familiar de los menores regularizados mediante adopciones indican que se cumplió sólo 82% ya que de 17 adopciones que se consideraron como meta anual, se concretaron 14.



Informe final de la evaluación de resultados 2005 de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del DIF nacional

El presupuesto ejercido en 2005 fue de 2 249 miles de pesos, rebasando el presupuesto programado anual de 1 981 miles de pesos.

Escenario prospectivo

El subprograma tiene gran importancia debido a que genera el marco legal de los menores institucionalizados (permitiéndoles contar con una garantía a la protección de sus derechos), cumple con la normatividad y los compromisos internacionales del cuidado de la infancia así como con los mecanismos de cooperación para facilitar su reintegración a la sociedad.

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 protestad por abandono u omisión de cuidados; incorpore la adopción plena y agilice los trámites de adopción.

Es indudable la relevancia de simplificar los procedimientos de adopción que faciliten la integración de los menores a un núcleo familiar. Sin embargo, el SNDIF debería complementar el aspecto de la regularización en el ámbito jurídico con lo relativo a la prevención de las causas¹³⁴ por las cuales los menores se encuentran en esa situación, para lo cual sería fundamental realizar campañas de sensibilización y fomentar proyectos de investigación en este campo.

Conclusiones y recomendaciones

La regularización jurídica del menor le permite una certeza de su identidad reforzando su sentido de pertenencia, el subprograma cumple en este sentido las tareas técnicas de verificación para realizar el proceso.

La opinión del equipo evaluador es que el subprograma debe continuar operando dentro del SNDIF pero recomendamos:

- Considerar una asignación mayor de recursos para promover campañas de difusión y promoción de la legalidad así como para reuniones nacionales de planeación e intercambio de conocimiento que permitan multiplicar las experiencias exitosas consolidadas en los estados.

¹³⁴ Principalmente en los casos de abandono u omisión de cuidados.



Informe final de la evaluación de resultados 2005 de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del DIF nacional

- Centrar las actividades en la capacitación de los SEDIF y SMDIF con el objeto de generar un mayor impacto por el efecto multiplicador de la difusión de políticas nacionales.
- Se recomienda reestructurar el área jurídica del SNDIF con el propósito de incrementar su eficiencia ya que existen procesos similares en el subprograma de AJF¹³⁵ y un desequilibrio de cargas de trabajo que pueden ser redistribuidas mediante una mejor planeación.
- Continuar trabajando para agilizar el proceso de adopción y disminuir su duración.
- Elaborar una base de datos que incluya no sólo el número de casos y beneficiarios, sino indicadores que faciliten medir la eficiencia y eficacia del subprograma, conociendo el número de solicitudes por entidad y la duración promedio de los procesos concluidos. Esta información suele quedar en las entidades federativas y no existe un documento que englobe lo realizado por el subprograma en el ámbito nacional.
- Continuar difundiendo la cultura de la adopción de menores, en especial de ocho años en adelante, para que tengan la oportunidad de integrarse a una familia adoptiva.
- Revisar la cobertura del subprograma en las RO para incluir la asesoría a los municipios para atender a su población y evitar que un problema los obligue a trasladarse a la ciudad de México, con esto se fomenta la cultura de la legalidad al facilitar los trámites y gestiones vía los SEDIF y SMDIF.
- Fortalecer los comités estatales de regularización con el objeto de encauzarlos a que se realice una mayor coordinación con las OSC que trabajen en esta área.

2.2.16 Protección a la Familia con Vulnerabilidad

Para dar cumplimiento al objetivo general del PAPD, la Dirección de Rehabilitación y Asistencia Social (DRAS) desarrolla el subprograma de Protección a la Familia

¹³⁵ Aunque éste se dedica a la adopción entre particulares.



Informe final de la evaluación de resultados 2005 de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del DIF nacional

con Vulnerabilidad (PFV), cuyos resultados de la evaluación externa son los siguientes.

Cumplimiento del objetivo general y de los objetivos particulares y/o específicos del subprograma

El objetivo general del subprograma pretende ser una alternativa de asistencia para las familias que presenten situación de crisis económica y/o social, buscando ayudarlas a mantener en buenas condiciones su salud, calidad de vida y bienestar integral, mediante apoyos económicos temporales, en especie y vía la canalización de sus integrantes a instituciones de la sociedad civil (hogares específicos) donde puedan recibir atención integral y con calidez. Todo ello, para evitar su abandono y/o maltrato.

De esta línea de acción se desprenden los siguientes objetivos específicos:

- Otorgar apoyos en especie a población en desamparo buscando mejorar su calidad de vida.
- Proporcionar apoyos económicos de \$300.00 y \$600.00 mensuales para que la población abierta en situación económica adversa, y con deseos de superación, pueda mejorar sus condiciones de vida.¹³⁶
- Brindar protección y atención en hogares específicos, a personas en estado de abandono o con problemas de salud, física o mental, en instituciones privadas mediante un convenio de colaboración institucional.

En teoría, los apoyos se otorgan por la institución por única vez; sin embargo, en la práctica, la población puede ser apoyada en diferentes ocasiones por los SEDIF al estar expuesta a una vulnerabilidad social (discapacidad, pobreza extrema, enfermedad, etc.), y no ser atendido por ninguna otra institución de asistencia.

En términos prácticos, el subprograma Protección a la Familia con Vulnerabilidad funciona como una caja chica con la que los SEDIF dan respuesta oportuna a personas vulnerables que no son atendidas por ningún subprograma de la institución y dada su condición social, requieren el apoyo inmediato del DIF para solventar su emergencia.

¹³⁶ Para este fin, cada SEDIF determina sus criterios de selección, entregando los apoyos de acuerdo con la demanda que existe por parte de la población.



Informe final de la evaluación de resultados 2005 de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del DIF nacional

En el extremo, este subprograma se convierte en la bolsa de recursos para que aparezca una nota -o la foto de algunas presidentas de los SEDIF o SMDIF- en el diario local entregando, por ejemplo, aparatos ortopédicos.

En algunos municipios se tiene poco control de este subprograma e incluso, cuando es tan estrecha su relación con la población, le resulta difícil a los responsables negar el apoyo a quienes, más que beneficiarios, actúan como *clientes*.

Cumplimiento de las reglas de operación que regulan al subprograma

Conforme a las RO, los apoyos que se pueden brindar a los sujetos en vulnerabilidad se clasifican en tres tipos:

a) *Apoyos en especie*, que se brindan por única vez de acuerdo con las necesidades específicas de cada solicitante y pueden ser: prótesis, órtesis, ayudas funcionales¹³⁷, medicamentos, pasajes, pago de cirugías, gastos funerarios, entre otras, con lo cual se contribuye a mejorar el nivel y calidad de vida de las personas consideradas como sujetos de asistencia social (requieren una prescripción médica¹³⁸).

b) *Apoyos económicos*, que de acuerdo con las RO:

Es el otorgamiento de apoyos económicos mensuales de \$300.00 (subsidio familiar) y \$600.00 (hogar familiar), con una temporalidad de 3, 6 y 9 meses como máximo bajo circunstancias excepcionales. Estas excepciones podrán ocurrir en casos de adultos mayores y personas con enfermedades degenerativas, discapacitantes o en fase terminal, a quienes podrán otorgarse apoyos hasta por 6 meses más, previa revaloración social del caso e informe médico correspondiente según sea la situación presentada.¹³⁹

¹³⁷ Como se mencionaba en algunos SEDIF se realizan excepciones y la ayuda continúa hasta que el beneficiario supera el periodo de crisis por el que transcurre.

¹³⁸ En la cual se debe especificar de manera clara y detallada las características del bien requerido y debe presentarse en papel membretado de la institución tratante, con firmas del médico tratante y subdirector o director médico, así como tener fecha reciente.

¹³⁹ SNDIF, "Reglas de operación de los programas de atención a familias y población vulnerable 2005".



Informe final de la evaluación de resultados 2005 de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del DIF nacional

Dichos apoyos se pueden otorgar en dos modalidades o montos, dependiendo de la gravedad de las circunstancias y los problemas que enfrenten las familias y sujetos solicitantes:

i) El *apoyo de hogar familiar* consiste en un apoyo económico (\$600.00) que se otorga de manera mensual a una familia o responsable de una persona desamparada, con una temporalidad de 3 ó 6 meses. Los apoyos se otorgan de la siguiente manera:

- A personas que presenten enfermedades degenerativas discapacitantes o diagnóstico de enfermedad terminal (VIH-SIDA), cáncer, diabetes.
- Población con alguna discapacidad que les obstaculice definitivamente su incorporación al medio laboral.
- Familiares que tienen bajo su custodia a menores abandonados o en estado de orfandad total y/o parcial.
- Madres solteras con pocas posibilidades de desempeño laboral por tener que atender a hijos menores con alguna discapacidad y que no cuenten con ningún apoyo.
- Mujeres embarazadas, sin apoyo de pareja o familiares.
- Adultos mayores de 60 años o más, con problemas severos de salud, crisis económica carentes de apoyo familiar, vivienda o seguridad social o que no desean institucionalizarse. En casos de adultos mayores y personas con enfermedades degenerativas, discapacitantes o en fase terminal, podrán otorgarse apoyos hasta por seis meses más, previa revaloración social del caso e informe médico correspondiente según sea la situación presentada.

ii) El *subsidio familiar* es el apoyo económico que se otorga de manera mensual por la cantidad de \$300.00 con una temporalidad de 3, 6 y 9 meses como máximo, previa revaloración del caso, a:

- Personas cuya economía familiar se encuentre desequilibrada por gastos destinados a la atención médica de algunos de sus integrantes.
- Personas desempleadas que reciban capacitación para el trabajo.
- Personas que requieren asistir a tratamientos médicos o terapéuticos.
- Personas que requieren adquirir material de curación, medicamentos, alimentación especial de bajo costo y/o de uso prolongado.



Informe final de la evaluación de resultados 2005 de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del DIF nacional

- Personas cuya economía familiar no sea suficiente para el cumplimiento sistemático del plan social determinado.

Dichos apoyos se autorizan en la DRAS después de realizar un estudio socioeconómico y visita domiciliaria al solicitante, por parte de trabajo social. Después de ello, y valorando la gravedad de la condición del sujeto solicitante, se determina el plan social a seguir (otorgar uno u otro apoyo).

Para que cualquier persona pueda ser sujeto de atención y apoyo en alguna de las modalidades que adopta el programa se requiere cumplir con diversos requisitos.¹⁴⁰

c) *Protección y hogar a personas en desamparo* (Hogares específicos)

Esta vertiente consiste en la canalización de los solicitantes a OSC con convenio de colaboración para recibir a sujetos en condiciones de desamparo y/o con alguna enfermedad o padecimiento grave que lo incapacita para poder subsistir por sí mismo, así como niñas, niños y adolescentes con problemas de conducta.

Dicha atención -proporcionada por la OSC o institución de carácter privado- otorga un alojamiento para que mejore la calidad de vida de la persona, en apego a la LAS.

El procedimiento de selección se establece por el SNDIF en la convocatoria que emite y publica en el Diario Oficial de la Federación, así como en el sitio de Internet del SNDIF.¹⁴¹ Para que las OSC sean integradas al Subprograma de Hogares Específicos se requiere que la institución reúna ciertos requisitos básicos¹⁴² y que establezca un convenio de colaboración.¹⁴³

¹⁴⁰ Solicitud por escrito del solicitante y potencial beneficiario, comprobantes de ingresos y egresos, documentos personales (credencial de elector, acta de nacimiento, documentos de identificación expedidos por autoridades municipales o delegacionales, CURP) y en el caso de apoyos en especie recibir atención médica por parte de una institución del sector salud, la cual debe extender un certificado médico de su condición actual.

¹⁴¹ <http://www.dif.gob.mx>

¹⁴² Comprobar su solvencia y honestidad de comportamiento altruista para atender a población vulnerable y entregar la documentación requerida (solicitud por escrito en formato libre de la institución interesada en establecer un convenio de colaboración; copia del acta constitutiva; plantilla de personal; copia de identificación de los miembros de patronato; información para conformar el estudio institucional). Posteriormente, se firma el Convenio de Colaboración Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia- Organismo de la Sociedad Civil (Información del Departamento de Servicios Asistenciales de la DRAS, 2005).



Informe final de la evaluación de resultados 2005 de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del DIF nacional

En dichos convenios se destaca la obligatoriedad de las instituciones privadas para informar al SNDIF de las condiciones en que se encuentren las personas bajo su cuidado; aceptar la supervisión que la institución determine de manera periódica y brindar protección, alojamiento y elementos para subsistencia a las personas que el SNDIF les canalice al amparo del convenio respectivo.

La institución privada se compromete a brindar calidez y buen servicio a las personas albergadas para la atención de sus necesidades primarias. En caso de incumplimiento de la institución de asistencia, el SNDIF se reserva el derecho de rescindir el contrato de manera inmediata si la institución no corrige las anomalías encontradas o reportadas en las supervisiones que se le hagan.

Serán sujetos de atención del subprograma todas aquellas personas que pertenezcan a grupos vulnerables y población en desamparo, tales como:

- Niños, niñas, adultos, adultos mayores y adolescentes sujetos de asistencia social
- Personas con problemas de salud
- Adultos mayores con problemas de salud y o crisis económica carentes de apoyo familiar y o de seguridad social.
- Madres solteras con pocas posibilidades de desempeño laboral.
- Población con alguna discapacidad que obstaculice su incorporación al medio laboral.¹⁴⁴

El perfil de las personas atendidas durante 2005 se presenta en los cuadros 2.16.1 y 2.16.2.

¹⁴³ El SNDIF tiene establecidos convenios de colaboración con 17 OSC, generalmente bajo el régimen de instituciones de asistencia privada o asociaciones civiles, a las que se canaliza a población sujeta de asistencia social que por sus características físicas deben recibir atención especializada. El SNDIF cubre por cada beneficiario una cuota mensual previamente establecida, de acuerdo con sus características de atención, en el convenio de colaboración.

¹⁴⁴ SNDIF, "Reglas de operación de los programas de atención a familias y población vulnerable 2005".



Informe final de la evaluación de resultados 2005 de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del DIF nacional

Cuadro 2.16.1. Nivel de escolaridad de los beneficiarios

Escolaridad	Personas
Total	173
Analfabeto	2
Primaria	13
Secundaria	30
Carrera técnica o preparatoria	52
Bachillerato	13
Nivel medio superior	29
Licenciatura	34

Fuente: SNDIF, DRAS, Informe de la cuenta de hacienda pública federal. Ejercicio fiscal 2005.

Cuadro 2.16.2. Edades de los beneficiarios

Rango	Edad
Total	173
15 a 20 años	26
21 a 30 años	85
31 a 40 años	37
41 a 50 años	18
51 en adelante	7

Fuente: SNDIF, DRAS, Informe de la cuenta de hacienda pública federal. Ejercicio fiscal 2005.

En las entrevistas realizadas a los responsables de este subprograma se constató que, por sus características, en algunos SEDIF éste se encuentra integrado a otros subprogramas del propio SNDIF como el denominado *Apoyos Sociales* o la vertiente *Despensas* de PIASA o bien estatales como el de *Enlace Ciudadano*; de tal suerte que ni los mismos entrevistados distinguen las particularidades de cada uno de ellos ni los casos en que la población puede (o debe) recurrir a uno u a otro. Lo grave de esta situación es la falta de transparencia en la operación y el desconocimiento del marco normativo local, pues esto impide que el personal de los SEDIF y SMDIF esté en condiciones de promover y brindar los servicios tal y como lo indican los objetivos institucionales.

Por otro lado, al ser muy abierta la población objetivo, incluye dentro de sus posibilidades de atención a ciudadanos de cualquier punto de la República que lo



Informe final de la evaluación de resultados 2005 de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del DIF nacional

necesite como paciente de alguna institución hospitalaria del sector público, privado o de asistencia social, o bien que al pasar por la Ciudad de México haya sufrido una contingencia determinante de su salud y condición física.¹⁴⁵

Esta situación necesariamente lo lleva a que su impacto ante la sociedad sea poco, más aún cuando los apoyos que ofrece son similares a los de otros subprogramas. Su carácter asistencialista lo denota cuando -a pesar de que los potenciales beneficiarios no cumplen con algún requisito o no manifiestan deseos de superación - de todas maneras recibe el apoyo.

La falta de comunicación entre niveles y dependencias ha generado duplicidades en los apoyos a los mismos beneficiarios o bien, ha llevado a otorgar apoyos que no corresponden a las características del lugar donde viven los beneficiarios; por ejemplo otorgar una silla de ruedas a una persona cuya vivienda tiene piso de tierra.

La canalización a hogares específicos es esporádica ya que sólo se puede realizar si otra institución tiene capacidad para recibirlos pues, de otra manera, son rechazados.

Beneficios económicos y sociales que resultan de la aplicación de los recursos asignados al subprograma

Al aprovechar los apoyos económicos, en especie, económicos y de estancia en hogares específicos, los sujetos vulnerables tienen la posibilidad de disfrutar una mejor condición de vida. Para obtener evidencia de esto, las trabajadoras sociales llevan a cabo visitas¹⁴⁶ de seguimiento de los apoyos económicos y hogares específicos para verificar si el recurso económico se ha traducido en el mejoramiento de su situación de crisis o bien si los hogares específicos han elevado su calidad de vida mediante la aplicación del recurso asignado a partir de la firma del convenio respectivo.

Cuando se comprueba que los apoyos cubren de manera efectiva y oportuna cierta necesidad de salud, carencia de apoyo familiar, de empleo o de discapacidad, el beneficio es indudable. Si esto no es así, hay razones para

¹⁴⁵ Dicho programa, con sus diferentes modalidades, opera en los estados pero de manera independiente y -en ocasiones- con sus propios recursos, por ello no se informa de su aplicación al SNDIF.

¹⁴⁶ De forma mensual las trabajadoras sociales realizan visitas a cada una de las instituciones con las cuales se ha establecido convenio de colaboración.



Informe final de la evaluación de resultados 2005 de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del DIF nacional

deducir que tales apoyos están mal dirigidos y por lo tanto están lejos de ayudarlos a superar su condición vulnerable.

Esto puede acrecentarse si mediante la entrega de apoyos se acentúa el carácter de dependencia del beneficiario hacia las instituciones, a grado tal, que lo haga pensar que es obligación exclusiva del Estado atender su condición de vulnerabilidad.

En tal sentido, el programa debe rediseñarse y cambiar su visión de cómo combatir la vulnerabilidad mediante una estrategia que implique mayor responsabilidad y compromiso de los beneficiarios para evitar el clientelismo y/o el abuso.

El apego a la norma para manejar este subprograma es requisito básico para su aplicación adecuada, transparente e imparcial, sin importar filiación política, religiosa o partidaria.

Contribución al bienestar, equidad, igualdad y no discriminación de las mujeres

Abordar desde la perspectiva de género las acciones de este subprograma, permite confirmar la falta de incorporación de nuevos esquemas hacia el trato a la mujer. Actualmente, el subprograma no explicita medidas que favorezcan el trato de igualdad y no discriminación hacia ella.

Costo-beneficio de los recursos asignados al subprograma

El beneficio ofrecido en este subprograma, salvo en los casos que se trata de la adquisición de prótesis para personas con alguna discapacidad, es transitorio al solamente solventar alguna situación familiar emergente.

El costo de este tipo de apoyos económicos o en especie, es alto si consideramos que los resultados impactan muy poco la calidad de vida y el bienestar integral propuestos en los objetivos. Más aún cuando los beneficiarios, al depositar sus expectativas de solución en dichos apoyos económicos, asumen actitudes de dependencia que en nada contribuyen a la superación de su condición vulnerable.

Resultado de la verificación en campo del cumplimiento de las metas físicas y financieras del subprograma



Informe final de la evaluación de resultados 2005 de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del DIF nacional

Las metas alcanzadas en 2005 consistieron en 26 053 actividades¹⁴⁷ de las cuales se puede mencionar:

- 183 apoyos en especie, en los que predominaron estudios de laboratorio y gabinete (catéter, diálisis, corazón), operaciones quirúrgicas, fracturas, prótesis, auxiliares auditivos, lentes intraoculares, bastones, muletas, armazones, andaderas y becas de rehabilitación.
- 1 520 apoyos económicos en sus dos modalidades, mientras que se atendieron en los 17 hogares específicos a 3 632 personas (véanse los cuadros 2.16.3 y 2.16.4) derivadas por el SNDIF gracias a los convenios de colaboración celebrados. Al apoyo de las instituciones privadas se canaliza 86.6% de los recursos del programa.

Cuadro 2.16.3. Beneficiarios por sexo

Tipo de beneficiarios	Total	Sexo	
		Hombres	Mujeres
Total	1703	944	759
Personas que recibieron apoyos en especie	183	74	109
Personas apoyadas con subsidio familiar	206	118	88
Personas apoyadas en la modalidad de hogares familiares	1314	752	562

Fuente: SNDIF, DRAS, Informe de la cuenta de hacienda pública federal. Ejercicio fiscal 2005.

Cuadro 2.16.4. Beneficiarios atendidos mensualmente por Instituciones de Asistencia Privada o Asociaciones Civiles

Beneficiarios	Total	Sexo	
		Hombres	Mujeres
Total	3 632	1 732	1 900
Adulto mayor	874	205	669
Menor	2 039	1 217	822
Adultos	719	310	409

Fuente: SNDIF, DRAS, Informe de la cuenta de hacienda pública federal. Ejercicio fiscal 2005.

¹⁴⁷ Algunas de ellas son: entrevistas, visitas domiciliarias e institucionales y estudios socioeconómicos a fin de determinar si el solicitante es sujeto de asistencia social; asimismo, se realizaron derivaciones, orientaciones, canalizaciones, traslados y seguimiento de casos.



Informe final de la evaluación de resultados 2005 de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del DIF nacional

Asimismo, se proporcionó el servicio de bolsa de trabajo (mediante 3 169 acciones¹⁴⁸) que coadyuva a la atención integral de los solicitantes de apoyos económicos y en especie, y a la población abierta, encaminado a la atención de los solicitantes de empleo que acuden a este servicio para lograr su incorporación al medio laboral, otorgando atención a 208 candidatos de los cuales 35 se canalizaron a agencias de integración laboral y 173 presentaron solicitud de empleo: 78 hombres y 95 mujeres de 15 años en adelante.

Estos avances corresponden a las variables con las que la institución evalúa su gestión (véase el cuadro 2.16.5).

Cuadro 2.16.5. Indicadores de gestión. Resultados alcanzados en 2005

Indicadores de gestión	Fórmula	Realizado	Resultado
Integrantes de familia beneficiados con servicios	Personas atendidas	1 704	
	Integrantes de familia beneficiados	6 665	
Acciones promedio por trabajadora social	Acciones realizadas	26 053	1 628.3
	Total de trabajadoras sociales	16	
Población vulnerable atendida en Centros Asistenciales		44 953	
Cumplimiento de la meta de servicios asistenciales	Servicios otorgados	4 031 810	101.60%
	Servicios asistenciales programados	3 968 429	

Fuente: SNDIF, DRAS, Informe de la cuenta de hacienda pública federal. Ejercicio fiscal 2005.

Lo anterior es muestra de la poca comprensión que existe acerca de lo qué es un indicador y cómo se construye. Por ejemplo, el cuadro original no incluye la última columna por lo que, sin el cálculo correspondiente, no se trata de indicadores sino de las cifras registradas para determinadas variables.

Adicionalmente, aunque la fuente original muestra al primer indicador como división entre las dos variables, el resultado no tiene sentido (25%) y, por último, el tercer indicador no tiene variables con qué construir uno. En consecuencia, los indicadores que utiliza el subprograma no son adecuados.

Escenario prospectivo

La necesidad de que la asistencia social se convierta en acciones efectivas para mejorar la calidad de vida de los beneficiarios requerirá que los modelos de

¹⁴⁸ Entrevistas, juntas de intercambio con empresas públicas y privadas, verificación de cartas de recomendación, información de vacantes, etcétera.



Informe final de la evaluación de resultados 2005 de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del DIF nacional

atención abandonen cada vez más la práctica del socorro para dar lugar a acciones coordinadas intra e interinstitucionales que logren un efecto mayor en el beneficio social de las personas.

En este sentido, es prioritario redefinir los objetivos y mecanismos de operación del PFV para lograr que la población atendida participe en forma consciente y organizada. De lo contrario, sería mejor que desaparezca como subprograma o se limite a coordinar a los hogares específicos y a entregar prótesis.

Conclusiones y recomendaciones

Consideramos que el subprograma debe rediseñarse pues, aunque una parte significativa de los apoyos está destinada a ofrecer una alternativa a población que se encuentra en los límites de la indigencia, existe un manejo muy discrecional en los SEDIF y SMDIF y se presta a manejos clientelares y/o abusos por parte de la población.

De continuar operando, se requiere:

- Modificar su visión de cómo combatir la vulnerabilidad mediante una estrategia que implique mayor responsabilidad y compromiso de los beneficiarios para evitar el clientelismo y/o el abuso.
- Definir indicadores que permitan medir el costo real de la atención que se proporciona a las personas en los hogares específicos aunque difícilmente se puede valorar más allá de asumir los costos como necesarios e indispensables, tratándose de situaciones inevitables o fatales.
- Tener conocimiento de las RO para que quienes operan este subprograma sean promotores del mismo, aún cuando en la práctica se encuentre fusionado con otras acciones del SMDIF. El desconocimiento del marco normativo induce a que se adultere el sentido genuino del subprograma.
- Abandonar la concepción y la práctica del socorro para dar lugar a acciones coordinadas intra e interinstitucionales.
- Realizar visitas sorpresa a las instituciones como forma de obtener un resultado más objetivo de las condiciones del lugar así como acotar los convenios firmados con las instituciones a un periodo determinado, dependiendo del tipo de apoyos que se vayan a proporcionar.



Informe final de la evaluación de resultados 2005 de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del DIF nacional

- Aplicar nuevos procedimientos que permitan agilizar los trámites y reducir los tiempos de respuesta, así como limitar el número de apoyos por persona.
- Publicar una Gaceta para conocer los avances y problemática de éste y otros subprogramas del SNDIF.

2.2.17 Atención a Población Vulnerable en Campamentos Recreativos

Es un subprograma que brinda espacios para la recreación, el deporte, la cultura, así como alojamiento y alimentación, en siete centros.¹⁴⁹ Cada uno de los campamentos cuenta con instalaciones propias para el esparcimiento y el descanso de los visitantes.¹⁵⁰

Estos centros se encargan de proporcionar los servicios asistenciales de hospedaje, alimentación y recreación para un sano desarrollo integral a menores, adolescentes, adultos mayores y personas con alguna discapacidad sujetos de la asistencia social. Así, 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.

El servicio se brinda de manera gratuita dentro de cada uno de los campamentos, durante seis días consecutivos.¹⁵¹ 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.

¹⁴⁹ “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.

¹⁵⁰ Cabañas equipadas con literas, espacios para la higiene personal, canchas de básquetbol, voleibol, alberca (excepto Playa Aventuras) y salón de usos múltiples.

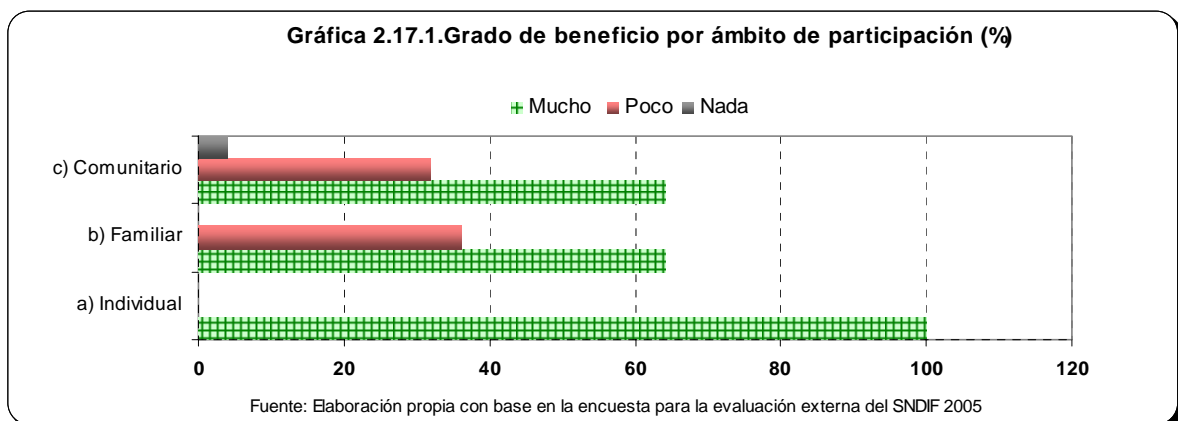
¹⁵¹ De lunes a sábado.



Informe final de la evaluación de resultados 2005 de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del DIF nacional

Cumplimiento del objetivo general y de los objetivos particulares

Entre sus objetivos, el subprograma busca fortalecer los ámbitos familiares para que sean el motor de la convivencia y la solidaridad social. Desafortunadamente, al conformarse en los campamentos grupos homogéneos de beneficiarios y estar presente solo un integrante de la familia, las pláticas que podrían impartirse para lograr fortalecer los lazos familiares se derivan solo en un esfuerzo más teórico que práctico. El beneficiario considera que la realización del subprograma lo ha beneficiado más en lo individual que en lo familiar o comunitario (véase la gráfica 2.18.1).



Otro de los objetivos es valorar los avances y buscar la independencia, así como generar la autoestima en adultos mayores y personas con capacidades diferentes. Este objetivo se cumple parcialmente debido a que las instalaciones no cuentan con las adecuaciones que se requieren para la estancia de adultos mayores o personas que sufren alguna discapacidad. Este inconveniente genera en algunas ocasiones que el beneficiario en lugar de disfrutar del lugar sea victimizado por no poder disfrutar del campamento, dificultando la estancia de la mayoría de los beneficiarios con esta condición.

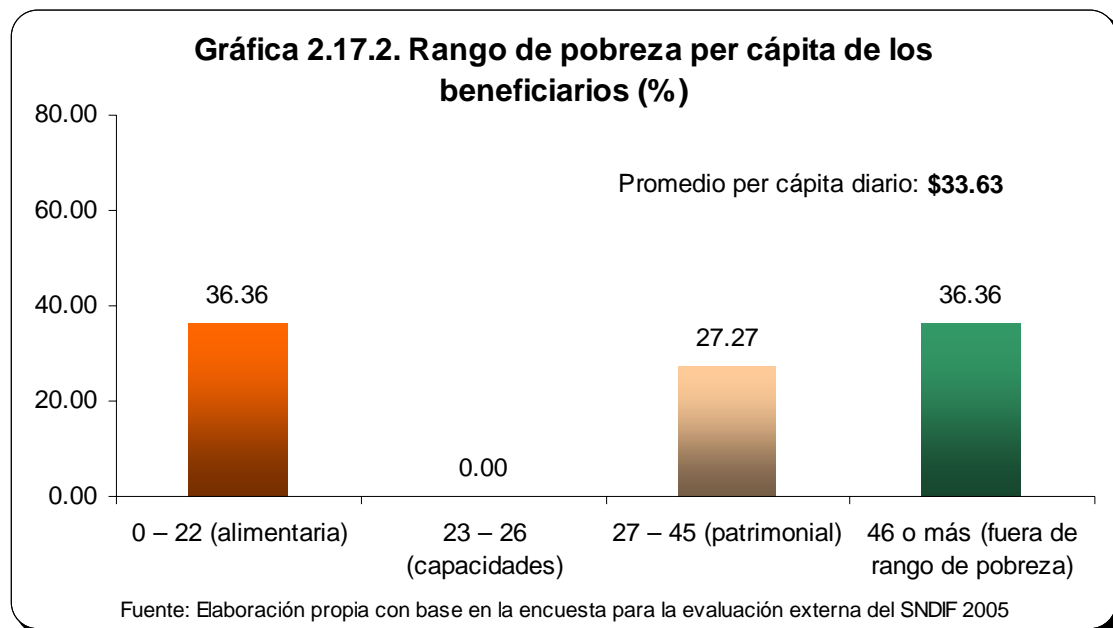
Aunque el SNDIF ha realizado algunas adecuaciones a la infraestructura y el equipo, son insuficientes para brindar el servicio con todas las comodidades que requiere este tipo de población. A pesar de la infraestructura, el subprograma se da a la tarea de atender con calidad y suficiencia las necesidades de esparcimiento, actividad física, deporte, recreación y expresión cultural de los beneficiarios en su periodo de estancia dentro del campamento.

La integración de grupos homogéneos de menores, adolescentes, adultos, adultos mayores o personas con alguna discapacidad en situación de riesgo son



Informe final de la evaluación de resultados 2005 de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del DIF nacional

características que deben cumplir los beneficiarios. Sin embargo, en algunas ocasiones los SEDIF demeritan las acciones del subprograma al no realizar dicha focalización y dar preferencia a población no vulnerable¹⁵² por presiones de grupos políticos, personas influyentes en la comunidad o simplemente el hábito de otorgarlo por costumbre a una institución año tras año. Esta deficiente selección de los grupos por parte del SEDIF se debe principalmente a dos causas. Primero, existen compromisos políticos que determinan la selección de beneficiarios que no cumplen con el perfil; y segundo, la falta de recursos para la transportación de la población más vulnerable propicia una fuerte barrera económica para personas de escasos recursos, ocasionando que muchas veces se cancele el servicio solicitado al SNDIF. Esto se refleja en la encuesta realizada a beneficiarios (véase la gráfica 2.18.2), en la cual sólo 36.4% de los entrevistados se encuentra en los rangos de pobreza.



¹⁵² En la semana en que se efectuó la visita a “Los Insurgentes” se encontraba un grupo de adultos mayores pensionados, residentes de la Ciudad de México, que no reflejaban estar en situación de pobreza. En el “Heroico Puerto de Mazatlán” estaba un grupo del Estado de México que había recibido la confirmación el viernes en la noche por lo que trataron de conformar el grupo con adultos mayores (casi todos pertenecían a ese grupo de edad) pero no necesariamente eran población vulnerable pues fueron los que pudieron vender sus gallinas o conseguir el dinero para el transporte, pero nadie pudo ayudar a los realmente pobres a conseguir el dinero y, por la hora, tampoco pudieron solicitar apoyo al Ayuntamiento. En este grupo, tampoco se completó el número estipulado.



Informe final de la evaluación de resultados 2005 de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del DIF nacional

Otro de sus objetivos es 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.

Cumplimiento de las reglas de operación que regulan al subprograma

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 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, 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



Informe final de la evaluación de resultados 2005 de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del DIF nacional

sus DIF Estatales, los cuales vigilan el cumplimiento de los lineamientos de autorización emitidos por el DIF Nacional.

Además, en los lineamientos se exige que los beneficiarios se comprometan 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.

Sin embargo, 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,¹⁵³ situaciones que según los lineamientos son causa de la negación del servicio, pero, en la práctica, son ignorados y se aceptan los grupos en esas condiciones.

Beneficios económicos y sociales que resultan de la aplicación de los recursos asignados al subprograma

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

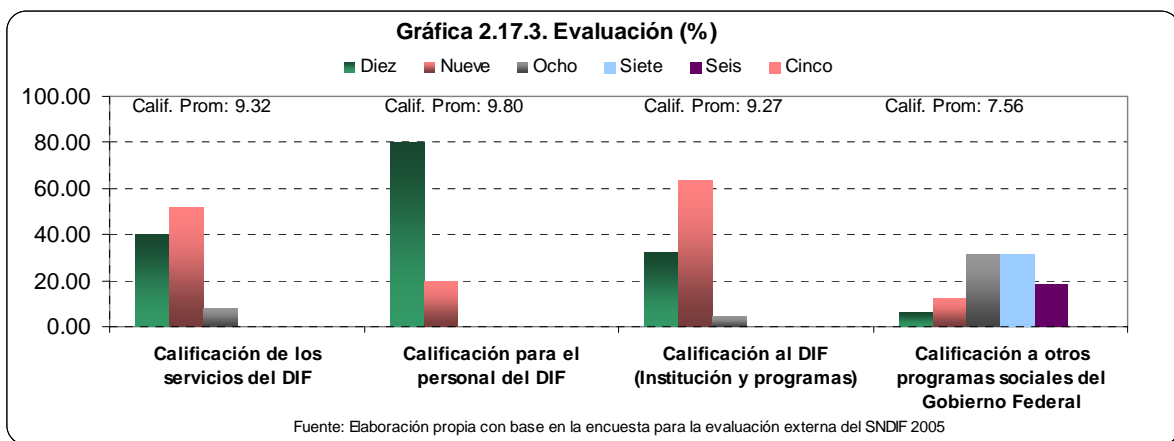
¹⁵³ Los adultos mayores beneficiarios entrevistados del subprograma, reflejaban condiciones óptimas de salud y quienes tenían prescripción médica, llevaban consigo sus medicamentos. Dentro de las personas responsables del grupo se encontraba un delegado, un acompañante y un conductor. No se contaba con el profesor de educación física y el médico que se requiere según las reglas de operación 2003. Por lo anterior, y teniendo en cuenta la vulnerabilidad del grupo en cuanto a la posibilidad de sufrir accidentes o algún problema de salud, se recomienda cumplir con las RO y/o contar con un profesional de la salud en cada uno de los campamentos.



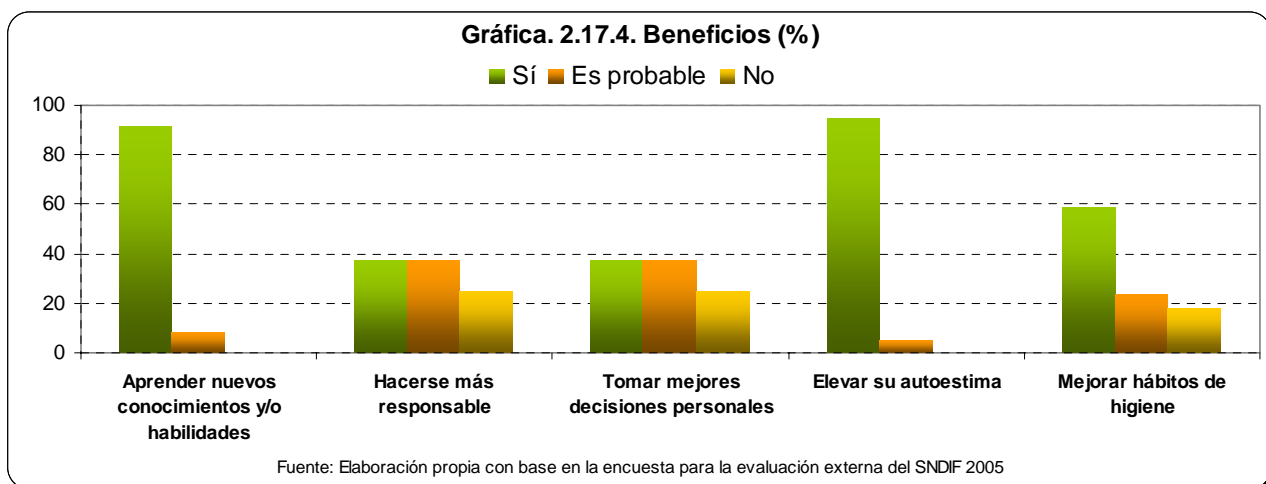
Informe final de la evaluación de resultados 2005 de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del DIF nacional

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 (véase la gráfica 2.18.3).

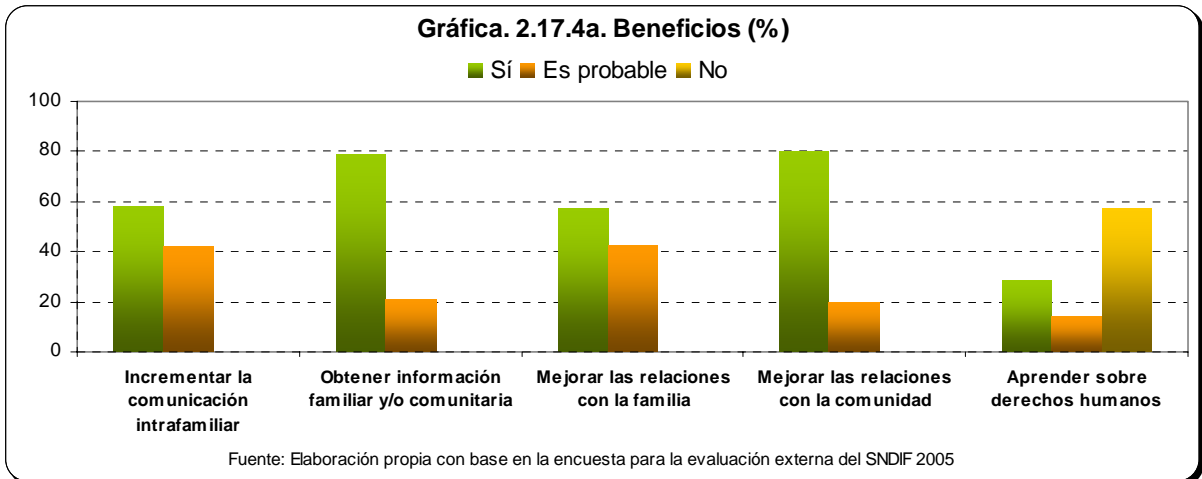


Las actividades culturales, deportivas, recreativas y turísticas que se llevan a cabo en los campamentos pueden generar integridad y solidaridad social por el hecho de la convivencia, intercambio de opiniones y oportunidad de compartir la experiencia provocando identidad grupal que puede facilitar planear otro tipo de actividades en sus comunidades (véanse las gráficas 2.18.4. y 2.18.4a.).

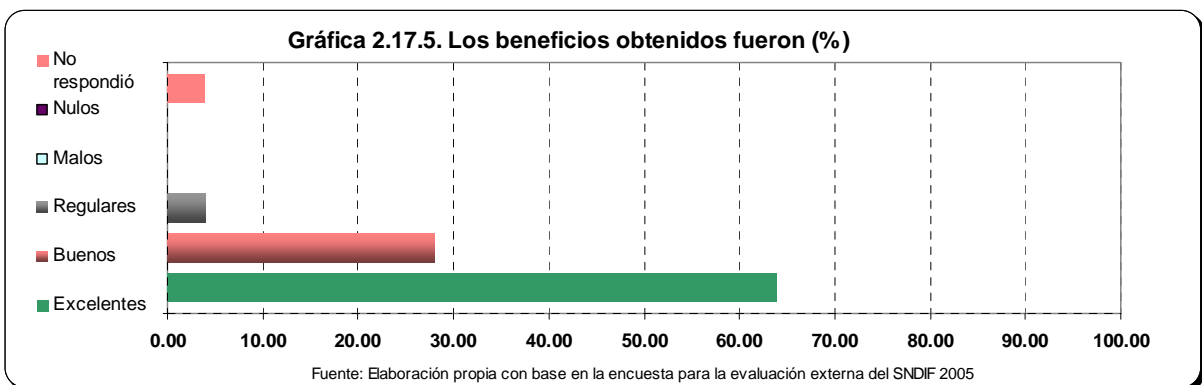




Informe final de la evaluación de resultados 2005 de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del DIF nacional



La buena imagen y reconocimiento de los beneficiarios hacia el SNDIF por los beneficios recibidos se representa en la gráfica 2.18.5, resultado de la encuesta realizada en campo.

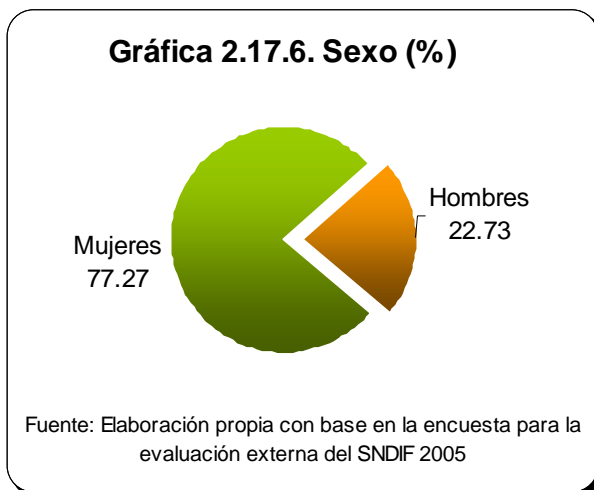


Contribución al bienestar, equidad, igualdad y no discriminación de las mujeres

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 (véase la gráfica 2.18.6.).



Informe final de la evaluación de resultados 2005 de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del DIF nacional



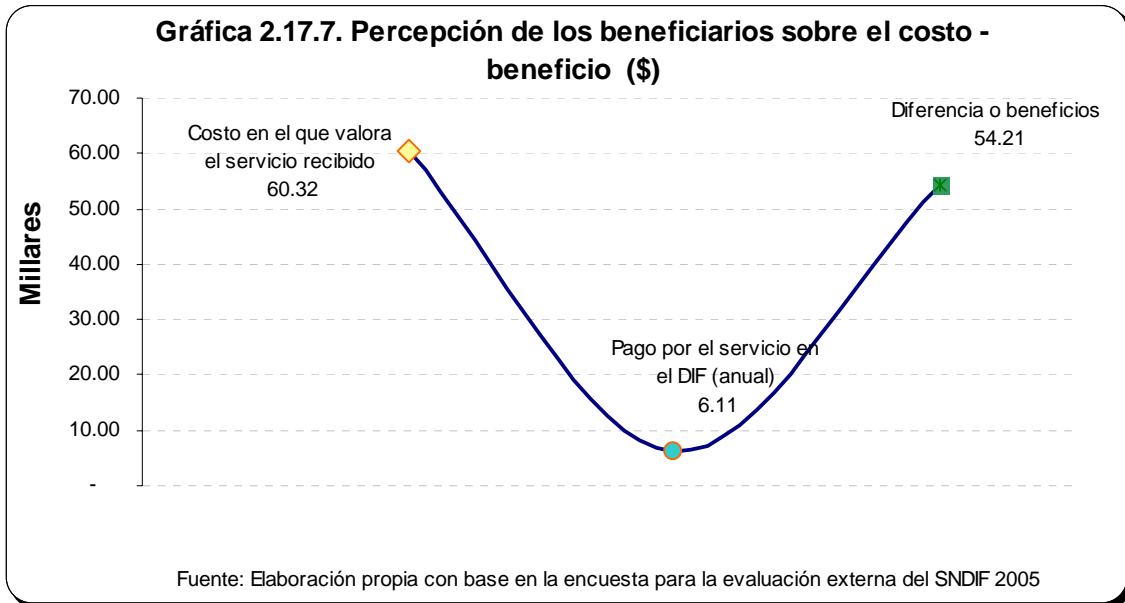
De acuerdo con el informe de resultados del SNDIF, se atendieron a 30 637 personas de las cuales 5 896 fueron menores de 8 a 12 años de edad; 3 355 adolescentes de 13 a 19 años; 13 400 adultos mayores; 1 226 personas con alguna discapacidad y 6 760 personas adultas entre personal responsable y consejeros de grupo. Del total de los 30 637 personas atendidas 20 412 fueron del sexo femenino, es decir, 66.62% del total de los beneficiarios. Sin embargo, al preguntarles a los responsables que si han incorporado la perspectiva de género en el modelo de atención que utilizan, la mayoría contestó que no, lo cual debe ser considerado.

Costo-beneficio de los recursos asignados al subprograma

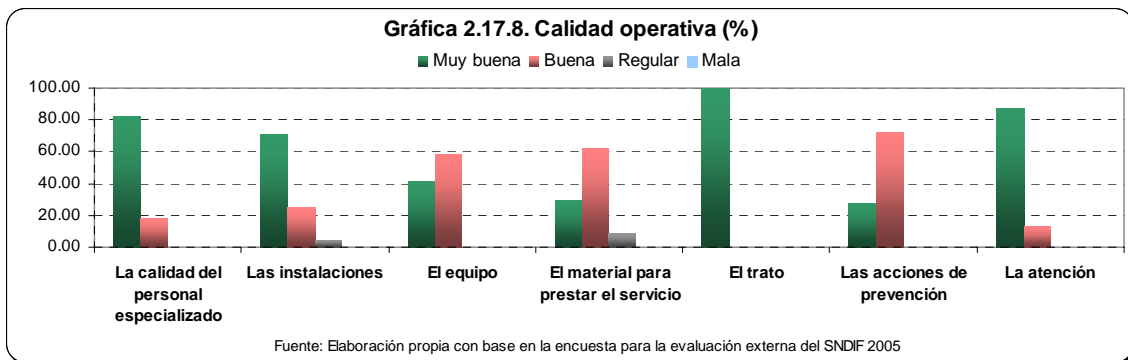
El costo promedio de atención a cada beneficiario es de 1 030 pesos (sin incluir el costo del transporte), considerando la estancia de seis días con hospedaje, alimentación y actividades recreativas organizadas en cada centro. En comparación con cualquier tipo de servicio similar el precio es bajo (80% de ahorro), por lo que la percepción de los beneficiarios del costo de oportunidad es favorable (véase la gráfica 2.18.7).



Informe final de la evaluación de resultados 2005 de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del DIF nacional



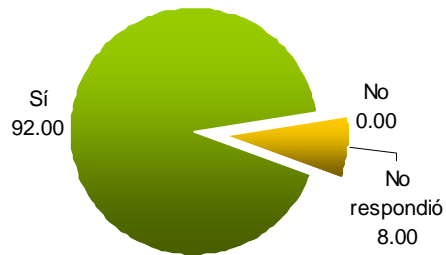
La evaluación de los beneficiarios en relación con la eficiencia institucional es alta (véase la gráfica 2.18.8): 92% de los beneficiarios contestaron que volverían a participar y además recomendarían el subprograma (véanse las gráficas 2.18.9.y 2.18.10)





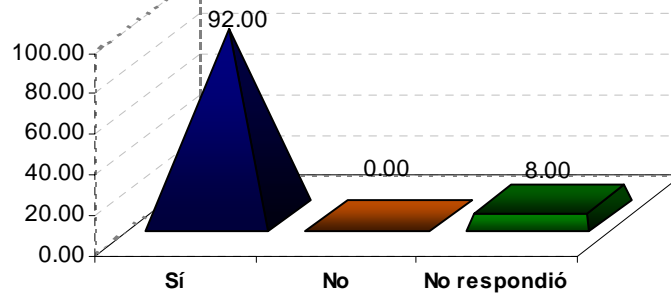
Informe final de la evaluación de resultados 2005 de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del DIF nacional

Gráfica 2.17.9. Interés por participar nuevamente (%)



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta para la evaluación externa del SNDIF 2005

Gráfica 2.17.10. Recomendación del subprograma (%)



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta para la evaluación externa del SNDIF



Informe final de la evaluación de resultados 2005 de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del DIF nacional

Resultado de la verificación en campo del cumplimiento de las metas físicas y financieras del subprograma

En 2005 se programaron las mismas metas que el año anterior (34 850 beneficiarios, 522 750 raciones para 7 000 eventos), debido a que la capacidad instalada es la misma. De éstas, se cumplió 87.9% la meta de beneficiarios; 84.3% en raciones entregadas en los campamentos y 91.5% de los eventos (véanse los cuadros 2.18.1 y 2.18.2, y las gráficas 2.18.11. y 2.18.12.). En parte, las metas no se alcanzaron debido a que el campamento "Playa Aventuras" cerró desde la última semana de octubre a causa del huracán Wilma.

Cuadro 2.17.1. Cumplimiento de metas 2005

Concepto	Unidad de medida	Programado	Realizado	Realizado Programado%
Fomento de actividades recreativas, culturales y deportivas	Personas	34 850	30 637	87.91
	Eventos	7 000	6 403	91.47
	Raciones	522 750	440 803	84.32

Fuente: SNDIF, Estructura programática 2004. Sistema VAX e Informe a la Junta de Gobierno.

Cuadro 2.17.2. Cumplimiento de metas por entidad federativa 2005

Entidad	Programado	Realizado	Desviación	Realizado Programado%
Total	34 850	30 637	-4 213	87.91%
Aguascalientes	5 450	4 609	- 841	84.57%
Guanajuato	4 050	3 854	- 196	95.16%
Guerrero	5 100	4 844	- 256	94.98%
Nayarit	4 250	4 387	137	103.22%
Quintana Roo*	5 450	2 899	-2 551	53.19%
Sinaloa	5 100	5 298	198	103.88%
Veracruz	5 450	4 746	- 704	87.08%

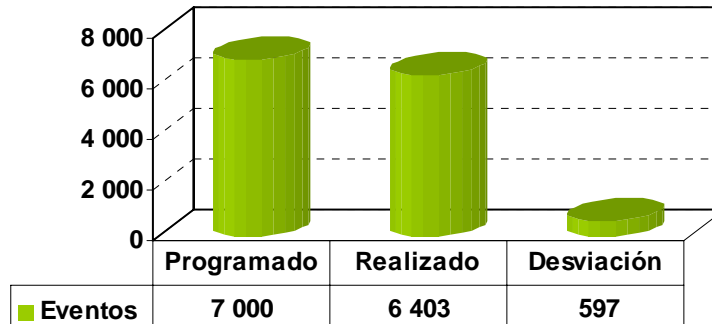
Fuente: SNDIF, Informe a la Junta de Gobierno 2005.

* Debido a los desastres naturales que se presentaron en el estado de Quintana Roo las metas programadas no pudieron llevarse a cabo. Por lo tanto, se canalizaron algunos grupos a campamentos de Sinaloa y Nayarit.



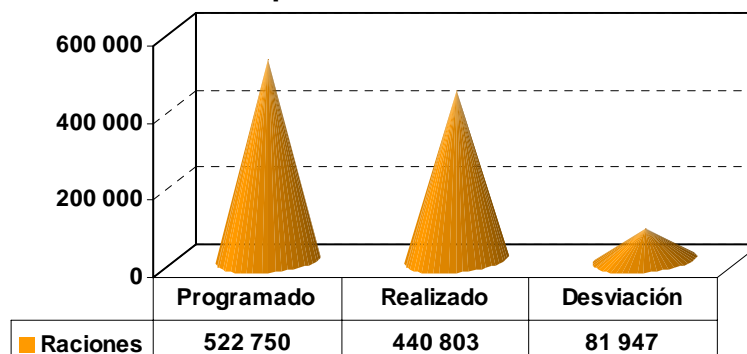
Informe final de la evaluación de resultados 2005 de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del DIF nacional

Gráfica 2.17.11. Eventos en campamentos recreativos 2005



Fuente: SNDIF, Informe a la Junta de Gobierno, 2005.

Gráfica 2.17.12. Raciones alimenticias en campamentos recreativos 2005



Fuente: SNDIF, Informe a la Junta de Gobierno, 2005.



Informe final de la evaluación de resultados 2005 de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del DIF nacional

Los resultados de las encuestas realizadas con los responsables de los campamentos nos muestran que 95.0% estaba por agotar el recurso financiero al momento de la visita. 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 y creen que la principal falla de los indicadores es que no reflejan la situación real del desarrollo operativo del subprograma.

En la evaluación se detectó cierta deficiencia en la coordinación con los SMDIF que 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 control o verificación de los beneficiarios que acudirán a los campamentos.¹⁵⁴

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 hacer lo que quieran, al margen de las actividades preparadas por la institución.

Escenario prospectivo

El subprograma no atiende exclusivamente a grupos vulnerables. A pesar de la satisfacción de los beneficiarios y la valoración del servicio recibido, si no se trabaja conjuntamente con los SNDIF, 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 al interior del SNDIF, provocando un aumento en las cargas de trabajo asignadas al personal que pueden repercutir en la calidad de la atención.

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

¹⁵⁴ La supervisión de que los grupos sean parte de la población objetivo corresponde a los SEDIF y mediante oficio aseguran que se cumple con el requisito.



Informe final de la evaluación de resultados 2005 de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del DIF nacional

existen irregularidades en su elección, pues la población asistente en los campamentos no se encontraba en situación de vulnerabilidad, ya que denotaban un poder adquisitivo medio y elevado. Por otra parte, el SNDIF y los SEDIF carecen de mecanismos para promover que sean atendidos en los campamentos otros tipos de vulnerabilidad como individuos que hayan sufrido maltrato, rechazo, violencia familiar, etcétera.

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.¹⁵⁵ 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 subprograma.

Con el objeto de evitar este tipo de situaciones se plantea que a los beneficiarios se les 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. Por lo tanto, se propone elaborar trípticos o incluir en la página electrónica del SNDIF, una detallada explicación de las características de los campamentos, con el fin de cumplir las expectativas de los beneficiarios y limitar a aquellas personas que lo utilicen sólo para vacaciones.

Es importante definir productos turísticos adecuados al perfil vulnerable de los visitantes pues ayudaría a mejorar la estancia del grupo que asista al campamento enfocándose específicamente en sus necesidades, posibilidades físicas, intereses y expectativas, garantizando con esto no sólo que las actividades que se realicen estén dirigidas al tipo de personas que asistan a los campamentos, sino que también las instalaciones y el entorno favorezcan a los beneficiarios.

Por ejemplo, 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

¹⁵⁵ 63.4% de los beneficiarios entrevistados no se encontraba en ningún rango de pobreza mientras la muestra en 2004 arrojó 91.7%, pero sigue siendo un porcentaje alto.



Informe final de la evaluación de resultados 2005 de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del DIF nacional

diferentes tipos de beneficiarios. Esto puede incorporarse inicialmente en un sólo campamento para prever los ajustes que requiere el subprograma y observar el comportamiento de la demanda.

Por otra parte, es necesario definir el perfil 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 así como para el personal encargado del mantenimiento de las instalaciones.¹⁵⁶

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 campantes pasan por esos puntos. Sugerimos regularizar las concesiones de la zona federal marítima y terrestre.

¹⁵⁶ Cursos de plomería, carpintería y sistemas de enfriamiento, entre otros.